

## HACIA UNA LEY DE SESIONES PÚBLICAS

Samuel Bonilla Núñez \*

La mejor inversión contra la tiranía, la opresión y el abuso de poder es un ciudadano bien informado, precisamente porque conoce sus derechos y sabe defenderse.

Kofi Annan

Después de observar asombrada cómo el cerrajero en menos de un minuto arregló la cerradura de una puerta de su casa, que ella no había podido abrir durante días, la señora le pidió al cerrajero que le dijera cómo lo había hecho. El cerrajero miró a la señora, sonrió y le respondió “ése es mi secreto, si se lo digo pierdo clientes”.

Efectivamente, la asimetría en el conocimiento establece ventajas y desventajas. La ventaja para quien posee, más que información, conocimiento; desventaja para quien carece de éste. Aristóteles Onassis lo decía de esta forma: el secreto de un negocio es que sepas algo que nadie más sabe.

El premio Nóbel Joseph Stiglitz explica que “así como las asimetrías de información permiten que los gerentes de las empresas apliquen políticas convenientes para sus propios intereses y no para los intereses de los accionistas, esas asimetrías brindan a los funcionarios gubernamentales la posibilidad de optar por aplicar políticas orientadas a sus propios intereses y no a los de los ciudadanos”.<sup>1</sup> Y concluye que “las mejoras en la información y las normas que rigen su divulgación pueden reducir el alcance de estos abusos, tanto en los mercados como en los procesos políticos”.

\* Coordinador del Programa de Acceso a la Información Pública de la Universidad del Centro de México. Ponencia presentada durante el Seminario Internacional sobre los Derechos Humanos y Libertad de Expresión en México. San Luis Potosí, S.L.P, mayo de 2006.

<sup>1</sup> Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2004, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo IV, Informe sobre el Acceso a la Información en el Hemisferio: el Acceso a la Información y el Desarrollo Económico, párrafo 12.

Pero ese tipo de ventaja, que en el campo de los negocios puede ser normal y hasta necesaria no se justifica entre gobernantes y gobernados. Por el contrario, uno de los derechos elementales de los gobernados es ser informados. Ya en 1789, en Francia, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano reconocía que “la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público por su administración”.<sup>2</sup>

Satisfacer el derecho a saber de los gobernados es el primer paso para lograr su participación pública. En palabras de Robert McChesney “la democracia requiere la existencia de un sistema efectivo de comunicación política, entendido de manera amplia, que informa e involucra a toda la ciudadanía, atrayendo a toda la población hacia la participación pública”.<sup>3</sup>

En contrapartida, un mecanismo eficaz para desarticular a un grupo social y desalentar su interés y participación en los asuntos públicos que le atañen, es mantener fuera de su alcance la información que posibilitaría que se involucre. No hay peor estado de indefensión social que la ignorancia, y ésta, además de ser aliada natural de la pobreza, es condición idónea para el abuso del poder. La información es el oxígeno de la democracia que posibilita la activación de mecanismos de control social del poder.

Más allá, los alcances sociales del libre flujo y acceso de la información pueden cobrar una relevancia máxima, como lo asegura Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía 1998: “[...] de los hechos relevantes en la terrible historia social del mundo, es que ninguna verdadera hambruna se ha dado jamás en aquellos países con forma democrática de gobierno; y/o con una oposición fuerte e influyente; y/o con acceso libre a la información; y/o prensa relativamente libre”.<sup>4</sup>

La información transformada en conocimiento amplía la libertad de las personas, no sólo porque les permite saber sus derechos sino porque pueden obtener provecho al optar por alternativas que les revela precisamente el conocimiento de la información. Nadie es capaz de aprovechar

<sup>2</sup> Artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, en Georg Jellinek. *La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano*, UNAM, México, 2000, p. 169.

<sup>3</sup> Citado por Josep Rota en *Comunicación y democracia: el papel de la información y la comunicación en la democratización de la sociedad*, UNESCO, Costa Rica, 2004, pp. 97-98, al referirse a las tres condiciones que según McChesney son necesarias para el funcionamiento de una sociedad democrática.

<sup>4</sup> En Amartya Sen. *Desarrollo y libertad*, Planeta, 2000, p. 201; citado en la presentación del cuaderno *Economía política de la transparencia*, de Enrique Quintana, publicado por el Instituto Federal de Acceso a la Información, México, marzo de 2006, p. 5.

oportunidades que desconoce o inconformarse respecto a lo ignorado. Nadie podrá exigir lo que escapa a su conocimiento ni denunciar lo que ignora.

Por medio de mejores niveles de conocimiento, estaremos más aptos para entender y comprender la realidad, para identificar mejores alternativas y, en consecuencia, actuar con mayor responsabilidad social en búsqueda de condiciones de vida más justas, menos inequitativas.

## GOBIERNO Y SOCIEDAD

Algunos servidores públicos mantienen hacia los gobernados una de las dos siguientes posturas; la posición de “déjenos gobernar, déjenos hacer nuestro trabajo, no interfieran, nosotros sabemos cómo hacerlo”; o la posición de “quieren que el gobierno lo haga todo y les dé todo pero no se involucran, no participan en la solución de los problemas”.

En realidad pudiera no tratarse de posiciones que caracterizan a dos tipos de servidores públicos distintos, sino las que un mismo servidor público tiene en diferentes momentos de su gestión. Si esos servidores públicos tienen la capacidad para resolver problemas y mejorar el estado de cosas sin el concurso de la ciudadanía ¿por qué no lo hacen? Y si para realizar mejor esas tareas necesitan de la participación ciudadana ¿por qué no le abren las puertas?

Resulta deseable que los partidos políticos postulasen candidatos con una visión social incluyente, que ya en el cargo público no los lleve a establecer escenarios maniqueos en los que los gobernantes ocupan un lado de la cancha y los ciudadanos el lado opuesto –y a ver la relación entre ambos sectores como necesariamente antagónica–, y que, para salir bien librados, al final de su gestión sólo tienen que saber sobrellevar las peticiones, inquietudes y reclamos de los gobernados.

Posiciones de ese tipo, que por supuesto también se generan desde la sociedad civil, conducen al distanciamiento entre gobierno y sociedad, y son contraproducentes para todos. Para Josep Rota<sup>5</sup> los problemas en la relación gobierno-ciudadanía generan:

<sup>5</sup> Josep Rota. *Comunicación, gobierno y ciudadanía*, revista del CLA/UNESCO, vol. 5, citado en *Comunicación y democracia, op. cit.*, p. 98.

- 1) Falta de participación de los ciudadanos en la política y en las actividades del gobierno.
- 2) Ausencia de contribución de la población a la solución de problemas y, por consiguiente, desarrollo de la pasividad como una característica ciudadana.
- 3) Pérdida de solidaridad en la comunidad.
- 4) Sentido de impotencia y alienación entre los ciudadanos.
- 5) Resistencia y evasión, lo mismo al pago de impuestos y cuotas por servicios públicos que al involucramiento en actividades colectivas o a la disposición para asumir una actitud de responsabilidad cívica.
- 6) Creciente pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno y el sistema político.
- 7) Desarrollo de una relación antagónica entre el gobierno y la ciudadanía.
- 8) Desperdicio de la energía potencial de millones de ciudadanos en la solución de los problemas, mismos que la administración pública debe contribuir a resolver.

En la búsqueda de una sociedad más participativa en los asuntos públicos, que ejerza un mejor control social del quehacer de los órganos de gobierno, a la par de expandir y fomentar los mecanismos para esa participación, debe procurarse maximizar las opciones mediante las cuales los gobernados se informan sobre lo que hace el gobierno. Un mayor y mejor conocimiento de la actividad gubernamental posibilitará incrementar el interés ciudadano para participar en los asuntos públicos.

Si realmente deseamos procesos de deliberación pública para arribar a la toma de decisiones responsables y consensuadas, debemos no sólo proteger la libertad del proceso en el que un ciudadano se expresa, sino garantizar también que previamente éste tenga la posibilidad de acceder a información de calidad, para formarse una opinión razonablemente bien informada. Este punto es de particular importancia porque la opinión de los individuos es determinante en su comportamiento. La Constitución de Suecia, por ejemplo, reconoce que “la libre formación de la opinión constituye uno de los fundamentos del sistema democrático”.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Capítulo II Libertades y derechos fundamentales. Artículo 12, segundo párrafo.

Así lo plantea la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: “El interés preferentemente tutelado en el artículo 13 de la Convención [Americana sobre Derechos Humanos] es la formación de la opinión pública a través del intercambio libre de información y una crítica robusta de la administración pública”.<sup>7</sup>

De poco serviría la libre formación de la opinión si ésta no puede ser expresada o traducida en actos, sea como una manifestación para ser conocida por otros o en forma de decisiones personales o colectivas.

Los gobiernos deben reconocer su corresponsabilidad en los grados de conocimiento e ignorancia de los gobernados sobre los asuntos públicos y ser los primeros interesados en informarlos eficazmente. Sin embargo, pareciera que los gobiernos ven en la participación ciudadana informada más riesgos que beneficios; esta percepción pudiera reflejar inseguridad y temor por hacer transparentes sus actos, más que un sentido de autosuficiencia que motive a prescindir de la participación de sus gobernados.

Con sus actitudes algunos gobiernos, y órganos públicos en general, muestran su preferencia por determinadas actividades ciudadanas y activan sus mecanismos de propaganda, más que de información, para que los gobernados respalden sus actos y programas públicos, acudan a votar, paguen impuestos y servicios públicos, cuiden el agua, respeten las leyes, cumplan lo que ellos consideran sus responsabilidades cívicas y participen en cuanta actividad se promueva desde el poder público. No obstante, suelen ver con recelo que los gobernados traten de inmiscuirse por iniciativa propia en los asuntos de gobierno, que busquen más información de la que gustan pregonar las oficinas públicas, y observan con desconfianza o descalifican, ignoran o disuaden, la participación ciudadana que sigue una agenda propia y difiere de la gubernamental.

Por el contrario, un gobierno transparente, que practica de forma permanente eficientes y genuinos procesos de información y comunicación social, capaz de mantener interlocución con múltiples sectores sociales y no sólo con grupos de poder o de presión, demuestra y transmite confianza y seguridad en su quehacer, y se ubica o trata de ubicarse del lado de la sociedad. Los “enemigos” en este caso son los problemas sociales y no los ciudadanos, a quienes debe servir.

<sup>7</sup> Informe 2001, Capítulo III, párrafo 14.

Un gobierno que informa y es transparente está mucho más cerca de sus gobernados que aquél que prefiere mantenerlos a distancia de lo que hace y de cómo lo hace, y que sustituye con propaganda su responsabilidad de informar.

Las áreas gubernamentales de comunicación social, acostumbran buscar el consenso social, intentando construir una imagen positiva del gobierno o institución pública por medio de costosos esfuerzos de propaganda o diversas formas de incidir en los contenidos periodísticos de los medios de información. Para un gobierno recto, eficiente y abierto, no será difícil lograr que la información sobre su quehacer se convierta en su mejor propaganda, y en un valioso factor de respaldo y estímulo de la participación ciudadana. José Luis Stein plantea así las ventajas de la información pública:

A través de la información se pueden obtener los elementos cognitivos necesarios para entender, contextualizar y evaluar los eventos políticos, así como las decisiones gubernamentales; conocer y juzgar los procesos y resultados de programas y políticas de un gobierno; facilitar la comprensión de las auténticas causas, razones u objetivos de los mensajes y propuestas políticas; analizar las respectivas justificaciones de un gobierno, instituto u organización políticos, de alguno de sus miembros o representantes y de otros actores políticos, respecto a sus decisiones o acciones; promover el debate ciudadano y brindar a la sociedad elementos indispensables para la solución de sus problemas. En este sentido, mientras más se informe y conozca la sociedad sobre las razones y dirección de la política, ella tendrá una mayor y más amplia oportunidad de participar de manera sustantiva en la construcción y operación de la democracia.<sup>8</sup>

Sin embargo, lo común es que cuando a los gobiernos se les exige información –nos referimos genéricamente al caso mexicano–, suelen responder con propaganda; es decir, nos sirven en una taza el café que pedimos, pero descafeinado, frío, aguado y excesivamente azucarado.

<sup>8</sup> José Luis Stein Velasco. *Democracia y medios de comunicación*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005, pp. 9-10.

MODALIDADES DE ACCESO  
A LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

Imaginemos un evento público; puede ser un mitin político, un concierto musical, una sesión legislativa o un encuentro deportivo. Sobre esos eventos podemos informarnos 1) a través de comentarios hechos por otras personas en un diálogo o en una charla grupal, sea que nuestros interlocutores hayan asistido o no a ellos; 2) podemos hacerlo leyendo una reseña, posterior al evento, en alguna publicación o en Internet, o al sintonizar algún programa de radio o televisión; 3) podremos informarnos sobre esos eventos durante su transmisión, en vivo o diferida, por un medio de comunicación; 4) en el caso de la sesión legislativa, como la de cualquier otro órgano público, podemos solicitar posteriormente, gracias a las leyes de acceso a la información pública, copia del acta de la sesión para informarnos sobre su desarrollo.

Todas las formas que para informarnos hemos enlistado, han sido mediadas; es decir, la información que recibimos depende de la versión, enfoque, énfasis o cobertura que las personas o entidades informativas hacen sobre los eventos. En ocasiones, la información que transmiten no la han tomado directamente de tales eventos sino de testigos de los mismos, por ejemplo, de una agencia informativa, o de versiones que han pasado de persona a persona sucesivamente, lo que somete a la información a un mayor riesgo de alteración.

Definitivamente, el menú informativo sobre asuntos gubernamentales al alcance de las personas gira en torno a los medios de información, preponderantemente la televisión, como fuentes primordiales de información; es decir, su opinión se forma a partir de esa información. Kathleen Tyner nos advierte que:

Si no hemos tenido una experiencia de primera mano con personas, lugares o cosas y sin embargo tenemos la sensación de que sabemos algo acerca de todo ello, basándonos en informaciones de los medios, entonces es que los medios nos han construido una forma de realidad.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Kathleen Tyner. "Conceptos clave de la educación para los medios de comunicación", en *La educación para los medios de comunicación, antología*, Roberto Aparici, Universidad Pedagógica Nacional, México, 1997, p. 35.

Tener que difundir, por ley, determinada información de la administración pública y responder a solicitudes de información hechas por los particulares, son obligaciones que en términos generales incomodan a los gobernantes y que éstos buscan eludir. Resulta más cómodo divulgar datos sobre su administración que ellos eligen, que informar lo que sus gobernados desean saber. Por ejemplo, antes de que se aprobara la ley federal de transparencia, varios funcionarios aseguraban que en México el derecho de acceso a la información se cumplía por medio de los informes anuales de gobierno.

Por supuesto, si dejamos en manos del gobierno definir qué es y cómo se cumple el derecho de acceso a la información, estaríamos muy lejos de lo que hoy hemos alcanzado. Este derecho no ha surgido de forma voluntaria por parte del gobierno; su construcción, en la cual aún nos encontramos, tiene que ver con procesos de deliberación, persuasión, crítica y presión social.

Y ahora que disponemos de un poco más de información gubernamental y que gradualmente vamos tomando mayor conciencia sobre derechos de esta naturaleza, dentro de las libertades informativas conviene explorar diversas modalidades para ampliar el derecho de acceso a la información pública.

Este derecho puede ilustrarse como la titularidad ciudadana de explotación de una mina informativa que contiene múltiples vetas a las que podemos acceder de distintas maneras. Tenemos la opción de obtener de esa mina productos procesados o en bruto, pero habrá que cavar, porque las mejores vetas suelen ser las más ocultas.

La esencia de las leyes de acceso a la información pública en México radica en que cualquier persona puede recibir copias de documentos gubernamentales, la cual es complementada con la vertiente de la transparencia, que consiste en que las instituciones públicas difundan de oficio determinada información que establecen las leyes. No obstante, esos mecanismos no agotan las alternativas para que los individuos accedan a la información gubernamental, ni necesariamente en todos los casos constituyen la mejor forma de hacerlo.

En documentos oficiales pueden quedar registrados —por error, negligencia, formulismo oficioso, rutina burocrática o dolo— hechos que no corresponden fielmente con lo ocurrido, o que no ocurrieron. Los documentos constituyen diversas formas de registro susceptibles de ser alterados,



ocultados, destruidos, desaparecidos, sustituidos, falsificados, producidos *ex profeso* o negados. Como último recurso para intentar disuadir a solicitantes de información documental, se llega a establecer costos para su reproducción –por certificaciones no solicitadas y por concepto de recolección o búsqueda– que resultan prohibitivos.<sup>10</sup>

Esa posibilidad de vulnerabilidad del contenido de los documentos y el regateo, aunado a la tradicional desconfianza ciudadana en la autoridad pública, son razones que nutren el escepticismo ciudadano sobre la veracidad y calidad de la información que reciben de los gobiernos mediante las leyes de transparencia .

No obstante, gracias al acceso a las copias de documentos públicos, se ha intensificado la vigilancia ciudadana sobre el desempeño gubernamental y se ha confrontado el discurso de gobernantes y funcionarios públicos con los registros oficiales. Es decir, el acceso a la información pública por medio de las leyes de transparencia es una extraordinaria herramienta para el control social del sector público y para impulsar la eficiencia. Sin embargo, insistimos, esta valiosa modalidad para informarse no agota las opciones que las personas tienen para alcanzar ese propósito.

Si cuando fueron creadas las primeras leyes de transparencia en el país se hablaba de la necesidad de un trípode de normas jurídicas en las que debía sostenerse el derecho a saber por parte de los gobernados –constituido por las leyes de archivos públicos, de protección de datos personales y de transparencia y acceso a la información pública–, hoy podemos explorar un cuarto soporte jurídico para ensanchar y profundizar el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

El acceso directo a los actos de gobierno constituye otra opción para que los gobernados se informen sobre las formas, razones y propósitos de la toma de decisiones públicas, y además permite conocer el desenvolvimiento de gobernantes y otros servidores públicos. Nos referimos a la

<sup>10</sup> Un ciudadano que solicitó información a la Secretaría de Educación del Gobierno del estado de San Luis Potosí sobre el destino de los ingresos de las tiendas cooperativas escolares, recibió copia del oficio CGPS/130/06, fechado el 22 de abril de 2006 (aunque en él se alude al oficio CGPS-100/06 del 27 de abril de 2006 y a otro del 16 de mayo del mismo año), firmado por el Coordinador General de Participación Social, en el que se asienta que se ponen a su disposición 1157 copias certificadas, por las que deberá pagar once pesos por cada una; además, para obtener la información restante deberá pagar “\$4,800.00 por concepto de viáticos del personal que habrá de trasladarse a nuestras oficinas regionales más \$1,466.00 por concepto de pasajes en viajes redondos y de requerir compulsas de documentos por foja deberán pagarse \$6.45”. Todo lo cual representaría 26,445.65 pesos.

posibilidad de que los gobernados atestigüen de forma presencial el desarrollo de las sesiones públicas.

### Modalidades de acceso a la información gubernamental o sobre el gobierno

	Modalidad	Características
Información mediada	1. Comunicación interpersonal.	Intercambio de opiniones e información persona a persona, en forma presencial o remota.
	2. Comunicación grupal.	Intercambio de opiniones e información entre un grupo de personas, en forma presencial o remota.
	3. Comunicación masiva por medios de información privados y públicos.	Exposición a informaciones, opiniones y mensajes propagandísticos vía medios masivos de información.
		Información generalmente de hechos consumados y sometida a procesos de selección y edición. Modalidad de transmisión en vivo, principalmente vía televisión e Internet, que permite presenciar o escuchar íntegramente la actividad. <sup>11</sup>
	4. Información oficial obtenida directamente del gobierno.	Copia de documentos obtenidos vía leyes de transparencia y acceso a la información pública.
Información directa	5. Participación en actividades públicas gubernamentales.	Actividades no necesariamente de naturaleza informativa. Foros de consulta, audiencias públicas, elecciones e incluso procesos de cabildo como testigo o como actor, etc. Actividades en la vía pública o en sitios abiertos, Ej. giras, obras, inauguraciones, etc.
	6. Presencia en sesiones públicas gubernamentales.	Testigo presencial de la acción gubernamental. No existe mediación entre el hecho y el gobernado que se informa en tiempo presente y de manera directa de lo que hace su gobierno.

Si el acceso a los documentos gubernamentales, vía las leyes de acceso a la información pública, representa acceder a versiones de hechos pasados, la

<sup>11</sup> Por ejemplo, algunas transmisiones del Canal del Congreso sobre sesiones y actividades de las Cámaras de Diputados y Senadores; o las transmisiones del audio, por Internet, de las sesiones del Pleno del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden verse y escucharse en vivo, vía Internet y la televisión, las sesiones del Pleno y, además, pueden consultarse, por Internet, las sesiones anteriores.

asistencia a reuniones públicas es una forma de conocer lo que el gobierno está haciendo en el presente y permite que el interesado se informe directamente, sin mediaciones. Representa, además, una forma de eludir la propaganda gubernamental, al menos la que es estratégicamente planeada, diseñada y difundida para el consumo de los gobernados a través de los medios de información.

Con el acceso directo a la información que se genera en las sesiones públicas de los órganos de gobierno, los ciudadanos no dependen de la agenda, selección y ponderación de la información difundida por los medios informativos, sino que asumen el control sobre esas variables, en función de sus necesidades e intereses informativos. Ciertamente, podrá ser más esporádico el acceso a esta modalidad de información, pero, además de ejercer un mayor control sobre el proceso, la información adquirida resultará más pertinente a sus intereses.

Para hacer posible de forma significativa esta manera de informarse, es necesario garantizar a los gobernados el acceso a las sesiones públicas de gobierno, con base en el respaldo jurídico, sustentado en el derecho a la información, y bajo condiciones establecidas en una legislación específica.

La libre y adecuada combinación de modalidades para informarse, según las necesidades y posibilidades de cada individuo, resultará de mayor utilidad que la dependencia de mínimas o pocas maneras para informarse.

#### PERTINENCIA

Podría pensarse que resulta innecesario legislar sobre las sesiones públicas de los órganos de gobierno porque regularmente son públicas y, en teoría, cualquier persona puede asistir a ellas. Pero entre la posibilidad y el ejercicio real de asistir a las sesiones de las entidades públicas, a menudo surgen obstáculos prácticos que impiden explotar esta veta informativa. Por ejemplo, algunas normas internas de esas instituciones dejan márgenes de discrecionalidad a sus integrantes o titulares para que declaren las sesiones secretas o privadas.

Algunos casos pueden ser de forma. Pese a que el artículo 94 de la Constitución federal, al referirse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que: “en los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción secretas en los

casos en que así lo exijan la moral o el interés público”, la Corte ha realizado sesiones privadas,<sup>12</sup> figura que la Constitución no contempla.

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí<sup>13</sup> asienta que:

Las sesiones que celebre el Congreso del Estado [...] según el negocio o asunto que traten, serán públicas, secretas, permanentes y solemnes [...].<sup>14</sup>

Las sesiones públicas serán aquéllas que al celebrarse permitan el acceso al público en el recinto oficial [...].<sup>15</sup>

Serán sesiones secretas aquéllas que traten casos en los que quede prohibido el acceso al público y a los empleados del Congreso del Estado.<sup>16</sup>

Por su parte, el artículo 34 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí establece los motivos por los que las sesiones podrán ser secretas, estos son:

- I. Las acusaciones que se hagan contra los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por la Constitución.
- II. Las Comunicaciones que se dirijan a la Legislatura con la anotación de confidencial.
- III. Las cuestiones económicas del Congreso planteadas por la Gran Comisión.
- IV. Los asuntos de Estado.
- V. Las quejas relativas a las Comisiones y a sus integrantes.

Un último motivo para celebrar sesiones secretas, en realidad da cabida a la posibilidad de cualquier otro:

<sup>12</sup> Precisamente, en el libro *El Derecho a la información*, publicado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el 2000, que recoge los debates que ese órgano realizó sobre el derecho a la información, aparece frecuentemente la expresión “debate realizado en sesión privada”.

<sup>13</sup> Al momento de entregar esta ponencia, la citada ley estaba en proceso de modificación.

<sup>14</sup> Artículo 38 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Publicada el 31 de marzo de 1997. Modificación más reciente: 20 de marzo de 2001.

<sup>15</sup> Artículo 39, Fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Publicada el 31 de marzo de 1997. Modificación más reciente: 20 de marzo de 2001.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Fracción II.

VI. Todo aquello que a consideración del Congreso deba tratarse confidencialmente.

Las sesiones no sólo pueden ser secretas sino también sus resoluciones y actas, como lo establecen otras disposiciones en ambos ordenamientos jurídicos:

No se publicarán en el Diario de los Debates, discusiones y documentos relacionados con las sesiones secretas.<sup>17</sup>

Artículo 35. Las resoluciones que se tomen en una Sesión Secreta se entenderán como secreto inviolable cuando de manera expresa así lo determine el Pleno o la solicitud manifiesta de algún Diputado y es obligación ineludible de todos los Diputados guardar el más riguroso sigilo en relación a lo tratado en las sesiones.<sup>18</sup>

Artículo 37. Las actas de las Sesiones Secretas, leídas, discutidas y aprobadas, serán firmadas por el Presidente y los Secretarios, después de lo cual serán archivadas en lugar seguro y bajo clave.<sup>19</sup>

En octubre de 2004, en el marco de la agenda de comparecencias de funcionarios del Gobierno del Estado de San Luis Potosí ante legisladores, el presidente de la Gran Comisión del Congreso del Estado anunció que tendría lugar un “encuentro” entre el titular del Poder Ejecutivo y los diputados al que “exclusivamente” ellos podrían asistir.

Este caso demuestra la tentación latente y las facultades discrecionales que tienen los titulares de los órganos de gobierno para trabajar de espaldas a los gobernados. Afortunadamente, la presión de periodistas y activistas en materia de acceso a la información pública logró que ese encuentro fuese abierto al público, aunque durante la sesión un gran número de butacas estuvo ocupado por servidores públicos del gobierno del estado.

Si los gobernantes gustan de disponer de amplios escenarios para que un mayor número de personas puedan asistir a sus informes de gobierno y darles una amplia difusión, esa misma disposición es la que deberían mostrar para facilitar la presencia de gobernados en sus sesiones

<sup>17</sup> Artículo 9 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. Publicada el 31 de marzo de 1997. Modificación más reciente: 20 de marzo de 2001.

<sup>18</sup> Reglamento Interior del Congreso del Estado de San Luis Potosí.

<sup>19</sup> *Idem.*

regulares. El derecho a la información implica mucho más que sólo recibir copias de documentos en posesión del gobierno, implica tener un gobierno abierto en sentido amplio.

Si a nivel doméstico es difícil abrir las puertas del gobierno, desde el exterior de nuestro país, gracias a declaraciones y tratados internacionales, la tendencia es hacia la apertura. La recomendación hecha a México, derivada de la evaluación del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, de la Organización de los Estados Americanos, pide “promover nuevas formas de control social, tales como veedurías ciudadanas para la supervisión de actividades u obras públicas”.<sup>20</sup>

En respuesta a esa recomendación México asegura estar trabajando en los “lineamientos que regulan la participación de los testigos sociales en las contrataciones que realice la administración pública federal”.<sup>21</sup> Es decir, no sólo es conveniente el contacto ciudadano con las actividades gubernamentales, para acceder directamente a la información que en ellas se genera, sino que la presencia y participación ciudadana es necesaria al gobierno para disponer de testigos sobre la limpieza de sus actos.

#### ALGUNOS REFERENTES

Veamos algunos referentes del acceso a las sesiones de gobierno en Estados Unidos. La Ley Federal de Acceso al Gobierno de 1976, se aplica a todos los organismos federales. Todas las reuniones de una entidad deben estar abiertas al público, a menos que la ley mantenga lo contrario, como cuando se discuten asuntos del personal. En ese caso, la entidad en cuestión debe, por lo menos con una semana de anticipación, notificar a la ciudadanía a través de la gaceta oficial sobre el lugar de la reunión, hora y asunto a tratar, así como el nombre y el número de teléfono de la persona a quien pueden llamar para recabar más información (véase *The Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. Section 552).<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Moisés Herrera. Secretaría de la Función Pública. Conferencia sobre mecanismos jurídicos internacionales para el combate a la corrupción, p. 44 de la presentación, Convenciones de la OEA y de la ONU, en el curso “Transparencia y combate a la corrupción, el papel de la comunidad jurídica”, organizado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Retransmitido el 19 de enero de 2006.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 47.

La utilidad social que este tipo de legislaciones tiene para el desarrollo de una sociedad democrática se encuentra expuesta en la ley de sesiones abiertas del Estado de Nueva York, que en su declaración inicial establece:

Es esencial para mantener una sociedad democrática que los negocios públicos sean realizados de manera pública y abierta y que los ciudadanos de este Estado estén completamente al tanto y sean capaces de observar el desempeño de los funcionarios públicos y asistir y escuchar las deliberaciones y decisiones que suceden en la hechura de políticas públicas. La gente debe poder seguir informada si va a tener control sobre aquellos quienes son sus servidores públicos. Es el único clima bajo el cual el Estado prosperará y habilitará a los procesos gubernamentales para operar para el beneficio de aquellos que lo crearon.

Bob Freeman, Director de la Comisión de Gobierno Abierto del Estado de Nueva York, explica que en Nueva York, si se le niega a un ciudadano el acceso a una sesión gubernamental que es secreta, debiendo ser pública, el caso puede ir al tribunal y éste puede llegar a anular los acuerdos tomados en esa sesión.<sup>23</sup>

El séptimo de los principios en que debe basarse una legislación relativa a la libertad de información, incluidos en el anexo del Informe Anual del 2000 del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de opinión y de expresión,<sup>24</sup> se refiere a las reuniones abiertas y plantea que:

- Las reuniones de los órganos públicos deberán estar abiertas al público.
- La libertad de información incluye el derecho del público a saber lo que el gobierno está haciendo en su nombre y a participar en el proceso de toma de decisiones. Por lo tanto, la legislación relativa

<sup>22</sup> Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2001. Capítulo III, C, párrafo 109.

<sup>23</sup> “El derecho a la información en la experiencia comparada”. Conferencia dictada el 12 de marzo de 2004 en el Diplomado en Derecho de Acceso a la Información Pública, Universidad Autónoma de Querétaro.

<sup>24</sup> Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión de la ONU. 18 de enero de 2000. Anexo II, p. 63.

- a la libertad de información estipulará en principio que todas las reuniones de órganos ejecutivos deben estar abiertas al público.
- Es necesario que la reunión se anuncie para que el público tenga realmente la oportunidad de participar en ella, y la ley exigirá que la convocatoria de la reunión se publique con la anticipación suficiente para facilitar la asistencia.
  - Las reuniones podrán ser cerradas, pero sólo de conformidad con el procedimiento establecido y siempre que existan razones adecuadas para ello. Toda decisión de que una reunión se celebre a puerta cerrada se tomará en una reunión pública. Los motivos en que puede sustentarse esa decisión son más numerosos que las excepciones a la norma de divulgación, pero no ilimitados. Entre las razones que pueden justificar que se declare cerrada una reunión, en determinadas circunstancias, se cuentan la salud y la seguridad públicas, investigaciones u operaciones policiales, cuestiones relacionadas con el personal o la intimidad, cuestiones comerciales y asuntos de seguridad nacional.

La regulación jurídica de las sesiones públicas debiera considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

- a) La previa difusión pública del aviso sobre la realización de la sesión, incluyendo fecha, horario y lugar.
- b) La previa difusión pública del orden del día de la sesión.
- c) El aviso sobre si están disponibles formas de audiencia remota, en vivo o diferida, de la sesión.
- d) La difusión del nombre del servidor público encargado de proporcionar información sobre las sesiones, y el teléfono y dirección electrónica para comunicarse con él.
- e) La posterior difusión o disponibilidad de las actas que documenten su desarrollo.
- f) La descripción clara de las excepciones y procedimientos que permitan la realización de sesiones no públicas.
- g) Los medios de defensa del derecho a asistir a sesiones públicas.

Información, opinión, gobierno y gobernados integran una cadena social que, al activarse en un ambiente de libertad, vitaliza y sana la democracia,



la administración pública y la relación gobierno sociedad. José Luis Stein lo plantea en los siguientes términos:

La democracia exige para su propia vida y fortalecimiento de un gobierno abierto, la participación de la ciudadanía en la definición de sus problemas y de sus soluciones, y que pueda hacer uso de medios de comunicación y comunicadores que invariablemente estén a favor de la pluralidad de las posiciones y propuestas políticas que ocurren en la sociedad, y que este quehacer diario se realice con objetividad e imparcialidad, así como con interés social y democrático. Por otra parte, vinculada de una forma sustantiva, la democracia también requiere de una ciudadanía con una formación y conocimientos que permitan darle un sentido, interpretación, comprensión y racionalidad a la información.<sup>25</sup>

En la medida que las normas jurídicas ensanchen y profundicen eficientemente el derecho de los gobernados a saber sobre el quehacer gubernamental sin duda que los servidores públicos estarán más conscientes de que su trabajo puede ser vigilado en cualquier momento, no sólo por los medios de información sino por cualquier persona que solicite información sobre su trabajo o que presencie su desempeño en sesiones públicas.

El efecto de la posibilidad de saberse observado o de poder ser observado puede constituir en algunos casos un factor disuasivo, inhibitorio de la comisión de actos de corrupción. La influencia de ese factor se verá reforzada por la difusión de casos exitosos de detección de actos indebidos mediante cualquiera de las modalidades del derecho de acceso a la información pública.

Si los gobiernos fomentan entre la sociedad un amplio ejercicio del derecho a saber podrán disponer de aliados en la vigilancia, disciplina y combate a la corrupción que le serán de gran utilidad.

<sup>25</sup> José Luis Stein Velasco, *op. cit.*, p. 13.