

OBSTÁCULOS FUNDACIONALES A LA INFORMACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Juan Francisco ESCOBEDO

SUMARIO: I. *Un poco de historia.* II. *Reforma constitucional o reforma legal.* III. *Ley federal o ley general.* IV. *Partidos como sujetos obligados.*

El punto de inflexión del largo y discontinuo proceso para abrir *urbi et orbi* la información contenida en los documentos públicos gestionados por los poderes del Estado ocurrió en mayo de 2001. La organización de un seminario académico para reflexionar acerca de algunos de los principales temas relacionados con el derecho a la información constituyó el detonante de una serie de cursos de acción pública que a la vuelta de menos de un año habría de tener en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental el producto legislativo de mayor calado y consenso que se hubiese gestado en los años del gobierno de Vicente Fox.

Ni Luis Javier Solana ni Ernesto Villanueva ni mucho menos quien esto escribe imaginamos las consecuencias enormes que traería consigo la formación del grupo que más tarde sería conocido como Grupo Oaxaca,¹ y que terminaría convirtiéndose en el eje articulador del inédito proceso de deliberación pública sobre una temática desconocida por casi todos los actores sociales y políticos del momento.

El Grupo también se convertiría en el principal gestor y negociador del proyecto de regulación de un derecho fundamental que había sido

¹ Véase Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de opinión pública: el caso del Grupo Oaxaca y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información”, *México: poliarquía en construcción*, México, Universidad Iberoamericana, 2004.

mal recibido y entendido en el país desde que se incorporó en 1977 en el artículo 6o. de la Constitución Política, el párrafo: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Entonces, respetados especialistas y periodistas contribuyeron de manera decisiva a situar en la agenda del país un tema que tardó casi un cuarto de siglo en ser reglamentado.

Intentaré a continuación, después de un poco de historia sobre el Grupo Oaxaca, explicar el alcance de tres de los obstáculos fundacionales a la información pública que inciden en el proceso de apertura, en la aplicación de la ley federal, así como en el desarrollo y aplicación de las normas jurídicas contenidas en las leyes estatales de acceso a la información.

Se trata de identificar las restricciones de un debate y del diseño de una ley federal que fueron producto de acuerdos y reglas fundacionales derivadas de ciertos condicionamientos históricos, intelectuales y políticos que no pueden soslayarse.

Dichas limitaciones, en el contexto del proceso de creación normativa, no fueron identificadas a tiempo, ni por los actores del proceso ni por los observadores externos. Con el tiempo, tales limitaciones han adquirido tal relevancia que se hace necesario evaluar sus consecuencias, para desplegar las iniciativas políticas que permitan reencauzar el proceso de regulación y tutela efectiva del derecho de acceso a la información en cualquiera de los niveles y ámbitos en los que puede y debe ejercerse.

Una de las restricciones más fuertes y evidentes para avanzar en el proceso de regulación y tutela de dicho derecho se encuentra en la falta de una reforma constitucional previa a la creación de la ley federal en la materia. En la coyuntura del debate sobre las características que debería tener la ley reglamentaria, el fundamento constitucional se encontró en lo establecido en el último párrafo del artículo 6o. constitucional, que se refiere de manera genérica al derecho a la información. Una de cuyas vertientes, como se sabe y comprende hasta ahora de manera más precisa, corresponde al derecho de acceso a la información en manos de los poderes públicos.

Esta vertiente del derecho a la información sólo fue reconocida, incluso por la Suprema Corte de Justicia, hasta el momento en el que empezó a considerarse como un derecho fundamental individual, en consonancia con el espíritu del artículo 19 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1948 y de otros instrumentos jurídicos internacionales apro-

bados por el Senado y vigentes en México en los términos del artículo 133 constitucional.

El desarrollo institucional y legal relacionado con la tutela del derecho de acceso a la información en las entidades federativas ha ocurrido de manera desigual, en varias direcciones y velocidades. Cada legislatura local ha interpretado la doctrina y la legislación vigente en la materia de manera muy diversa. El respeto a la soberanía estatal, en algunos casos, ha sido una coartada para producir leyes e instituciones locales ineficaces.

El aprendizaje y la improvisación han tenido un costo social muy alto en algunas regiones del país, donde la promoción y el respeto al derecho de acceso a la información han escenificado capítulos de desprestigio impresentables. Frente a este panorama, es muy importante identificar los cursos de acción posibles y deseables para reconducir, bajo parámetros y principios constitucionales insobornables, el proceso de apertura, allí donde se ha trocado en simulaciones.

Por otro lado, el comportamiento escasamente comprometido con la transparencia de algunas autoridades del gobierno federal, ante la falta de asideros precisos en la Constitución y dado los vacíos de la ley, ha hecho evidente las resistencias, no menores, que existen entre la burocracia. Resistencias que esconden la protección de intereses fuertemente arraigados, así como la persistencia de una cultura de manejo patrimonialista de los documentos públicos.

I. UN POCO DE HISTORIA

El debate que con altibajos se desplegó en el país desde 1977 estuvo preñado de equívocos que de algún modo persistieron por los alcances tan limitados de las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se acumularon durante más de dos décadas en materia de derecho a la información.

La historia del debate nacional sobre el derecho a la información es densa y tiene ya más de veinticinco años, y está por escribirse. Tal historia es el sedimento del debate más reciente, así como del proceso de gestión pública de un derecho fundamental que encontró un punto de inflexión en la estructura de oportunidades que se abrió con la alternancia democrática.

El debate suscitado a partir de las propuestas iniciales del Grupo Oaxaca empezó a ganar en profundidad en la medida en la que se delimitaron los múltiples campos temáticos que convergen en el derecho a la información. Especialmente a partir de la exigencia puntual de crear una ley de acceso a la información que obligara a los poderes públicos a poner a disposición de las personas la información contenida en los documentos generados y administrados por los poderes públicos.

La propuesta inicial del Grupo Oaxaca dejó de lado, deliberadamente, una gama de temas asociados con el derecho a la información que, por su complejidad e inviabilidad, no podían regularse en una sola y omnicompreensiva ley. También excluyó algunos otros temas que ya se encontraban regulados en disposiciones jurídicas como la Ley de Imprenta, la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley de Telecomunicaciones, entre otras.

Se intentaba romper el cerco que durante casi un cuarto de siglo estableció el régimen político para no reglamentar con perspectiva democrática ninguna de las vertientes del derecho a la información.² Había que dar el primer paso que permitiera desencadenar el proceso de apertura de los poderes públicos, y luego, bajo otras condiciones políticas y perspectivas doctrinarias y legales, acometer el resto de las reformas legales que implica la densa agenda del derecho a la información.

De los cuatro temas originalmente planteados en la Primera Declaración de Oaxaca, tres quedaron para mejor ocasión: la regulación del secreto profesional del periodista, la creación de una ley de transparencia publicitaria y la transformación de los medios gubernamentales en medios públicos. No obstante la referencia inicial a esos temas, las acciones del Grupo Oaxaca se concentraron en la creación de una ley que tutelara el ejercicio del derecho de acceso a la información gubernamental.

No es ocioso recordar que una de las conclusiones del seminario de mayo de 2001, celebrado en Oaxaca, consistió en la integración de una Comisión Técnica que tuviera la capacidad de darle seguimiento a las propuestas formuladas en la Declaración de Oaxaca. Dicha Comisión habría de convertirse en la bujía de la estrategia de movilización de opinión pública que implicó el debate y la gestión política del tema.

² Para comprender el contexto y la historia del debate sobre el tema es imprescindible consultar López-Ayllón, Sergio, *El derecho a la información*, México, Porrúa, 1984.

La primera acción del Grupo consistió en exigirle al gobierno de Fox, por todos los medios posibles, que cumpliera con el compromiso establecido en la campaña electoral de enviar una iniciativa de ley que regulara el derecho de acceso a la información.

Dado que las semanas pasaban y no se observaban señales precisas de parte del gobierno para cumplir con este mínimo compromiso, la Comisión Técnica del Grupo tomó la decisión de abrir un nuevo frente: trabajar en la redacción de una iniciativa de ley. La hospitalidad de Luis Javier Solana, del Grupo *Reforma* y del periódico *El Universal* permitieron que los trabajos de la comisión se realizaran con el rigor que exigía el tema y la intensidad que reclamaba la coyuntura política.

El gobierno guardó silencio durante algunas semanas. De pronto, por un reportaje de la Revista *Proceso*, el país se enteró que desde la Secretaría de la Contraloría de la Federación se trabajaba en la formulación de un proyecto de ley restrictivo en el que no se desarrollaban adecuadamente los parámetros que en otros países habían servido de referencia para regular el derecho de acceso a la información.

Frente a estos hechos, el Grupo Oaxaca decide desplegar una estrategia de comunicación para que la opinión pública se enterara de cuáles eran los parámetros mínimos que debía contener una ley en la materia, para aceptarla como una ley eficaz al respecto, no obstante sus contenidos mínimos. Con ese propósito se da a conocer la Segunda Declaración de Oaxaca, que contiene los diez principios básicos que el Grupo estaría en condiciones de aceptar.

Había que estimular el debate público sobre el tema, impedir que el gobierno ofreciera gato por liebre en una cuestión tan sensible e importante para el país, y además, también se trataba de ganar tiempo para concluir la iniciativa de ley que a marchas forzadas redactaba la Comisión Técnica.

Una vez que el proyecto estuvo listo, fue necesario encarar un problema de fondo: en la Constitución Política no se reconoce el derecho de los ciudadanos a presentar iniciativas de ley. La facultad de iniciar leyes, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 71 constitucional, le corresponde en exclusiva al presidente de la República, a los diputados federales y senadores y a las legislaturas locales.

¿Qué hacer con la propuesta de iniciativa ciudadana de Ley Federal de Acceso a la Información Pública³ que había redactado la Comisión Técnica después de muchos e intensos ejercicios de discusión interna en la que no faltaron las dudas y las discrepancias, y que en un espíritu de consenso fueron resueltas y superadas? La redacción de esta iniciativa fue el primer y exitoso trabajo colegiado que los miembros de la Comisión habían realizado. Nunca antes los que trabajamos en esos días de vértigo habíamos coincidido y trabajado juntos.⁴

La respuesta a la pregunta la ofreció Jorge Islas. Propuso una reunión con el diputado Armando Salinas Torre, entonces presidente de la Comisión de Seguridad Pública, con el objeto de conversar acerca de los detalles y alcances de la iniciativa que había redactado la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca. En esa ocasión, el diputado Salinas Torre ofreció promover una reunión que se realizaría en la Cámara de Diputados con todos los diputados miembros de la Comisión que él presidía, para conocer en público la propuesta del Grupo y recibir de manera informal la iniciativa ciudadana. Bajo este formato se realizó la reunión.

Para sorpresa de los asistentes a la reunión, intempestivamente se incorporaron a ella Beatriz Paredes, entonces presidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, y Felipe Calderón, coordinador de la Fracción Parlamentaria del PAN. La que parecía una reunión de menor entidad se convirtió en el detonante del impulso ciudadano y de opinión pública que promovía el Grupo Oaxaca. Esa reunión le dio un giro insospechado al debate y a la gestión pública y política que se realizaba para reglamentar el derecho de acceso a la información.

La Cámara de Diputados, en un gesto del que no se tienen precedentes, abrió sus puertas para recibir al segmento de la sociedad civil articulado en el Grupo Oaxaca, y al hacerlo, inauguró un mecanismo de recepción informal, pero pública, de una iniciativa ciudadana de ley.

Con ese gesto, que distinguió a esa generación de diputados federales, el tema adquirió mayor relevancia: nuevos actores sociales y políticos se

³ Ese es el nombre de la iniciativa de ley del Grupo Oaxaca, *Archivo personal*.

⁴ No quisiera dejar de señalar que el trabajo realizado fue posible por el trabajo voluntario de quienes integramos la Comisión Técnica: Issa Luna, que hizo las veces de secretaria técnica, Luis Javier Solana, Roberto Rock, Miguel Bernardo Treviño, Luis Ernesto Salomón, Sergio Elías Gutiérrez, Jenaro Villamil, Jorge Islas, Ernesto Villanueva, Salvador Nava y Juan Francisco Escobedo.

interesaron y empezaron a observar con empatía el desarrollo de un proceso inédito de gestión, desde la ribera de la sociedad, de un proyecto que implicaba la regulación de un derecho fundamental, injustificadamente postergado durante casi un cuarto de siglo.

Entre el azoro, la sorpresa y el desconocimiento se movían las reacciones de los actores políticos y sociales sobre un tema cuyos matices más finos no eran fácilmente apreciados en la opinión pública en ese año axial de 2001. Había que aprovechar la estructura de oportunidades que se abrió con la alternancia, y eso fue lo que hizo la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca.

La Cámara de Diputados reconoció al Grupo Oaxaca como el interlocutor social más legitimado para gestionar un tema que requería ser llevado a la agenda parlamentaria. Ese nuevo e inesperado acontecimiento había que traducirlo en acciones eficaces. El paso siguiente se advertía con claridad. Había que conseguir que el documento que contenía la iniciativa del Grupo Oaxaca se convirtiera formalmente en una iniciativa de ley.

La Comisión Técnica se trasladó en Pleno al recinto parlamentario para buscar conversaciones directas con los coordinadores parlamentarios a fin de conseguir que suscribieran el proyecto del Grupo y lo presentaran al Pleno, para que se convirtiese en una iniciativa de ley. Para nuestra sorpresa, la actitud de los diputados federales ante el trabajo de cabildeo directo que se realizó fue muy positiva.

No hubo mayores resistencias al tema y la adhesión no se hizo esperar. El entonces diputado Martí Batres fue el primer diputado y coordinador parlamentario que firmó la iniciativa. Poco después se sumaron a ella varios diputados del Partido de la Revolución Democrática, del Partido Revolucionario Institucional, del Partido Verde Ecologista de México y del Partido Convergencia.

El documento elaborado por el Grupo Oaxaca, sin que sufriese cambio alguno, fue presentado al Pleno como iniciativa de ley en los términos del artículo 71 constitucional. A partir de entonces, el tema impulsado por el Grupo Oaxaca se convirtió en un tema central de la agenda parlamentaria.

En otra ocasión habrá que referirse a las intensas negociaciones que se realizaron en la Cámara de Diputados entre los representantes del gobierno federal y los dos representantes del Grupo Oaxaca que, por acuerdo

de los diputados federales que presentaron la iniciativa, se acreditaron en la mesa de negociación.⁵

La historia en detalle está por escribirse.⁶ Deberá hacerse muy pronto, en beneficio del derecho a saber acerca del proceso que hizo posible la regulación del derecho de acceso a la información pública. Por lo pronto, y con el objeto de contribuir al debate sobre la propuesta de constitucionalizar adecuadamente el derecho de acceso a la información, intentaré esclarecer algunos obstáculos fundacionales que a la postre fueron decisivos para determinar la naturaleza y los alcances de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente, y que de algún modo han incidido en el diseño institucional y legal de las leyes estatales de acceso a la información.

II. REFORMA CONSTITUCIONAL O REFORMA LEGAL

En el Grupo Oaxaca siempre se tuvo conciencia de la necesidad de impulsar una reforma constitucional previa a la creación de una ley que regulase el derecho de acceso a la información como una de las vertientes del genérico derecho a la información.

Se coincidía en el diagnóstico de que el desarrollo constitucional de tal derecho le daría a la ley reglamentaria mayor fuerza jurídica y permitiría establecer un marco normativo y un sistema de fuentes para que las autoridades cumplieren de manera efectiva su obligación de otorgar la información pública a quien lo solicitase. Y además para que las autoridades jurisdiccionales tuviesen un marco de interpretación de los fundamentos legales y hechos referidos por las personas que utilizaran el jui-

⁵ Los representantes del Grupo Oaxaca que encabezaron las negociaciones con el gobierno federal, y de las que surgió el proyecto de minuta que aprobaron las comisiones respectivas y que el 24 de abril de 2002 fue aprobado por el Pleno de la Cámara de Diputados, fueron Jorge Islas, profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM y actual abogado general de la UNAM, y Juan Francisco Escobedo, profesor de la Universidad Iberoamericana.

⁶ Un excelente esfuerzo de sistematización histórica de la contribución del Grupo Oaxaca en este tema se encuentra en Navarro Rodríguez, Fidela, *Democratización y regulación del derecho de acceso a la información en México*, Querétaro, FUNDAP, 2004. Se trata de la versión de la tesis de maestría que la autora defendió en la Universidad Iberoamericana.

cio de amparo para hacer valer sus derechos en la materia, transgredidos por alguna autoridad.

Con ese propósito, de manera paralela a la promoción de la iniciativa redactada por la Comisión Técnica, se evaluó la posibilidad de formular una propuesta en materia de reforma constitucional. Finalmente se acordó plantear el asunto ante los diputados y senadores durante el proceso de cabildeo. Así se hizo, y las reacciones no se hicieron esperar.

Especialmente los diputados del Partido Revolucionario Institucional, que suscribieron personalmente la iniciativa del Grupo Oaxaca, expresaron su desacuerdo con la pretensión de realizar una reforma constitucional previa. Las razones fueron atendidas. Se argumentó que no había una correlación de fuerzas favorable y que después de la reforma al artículo 4o. constitucional, que había inaugurado prácticamente la primera legislatura del gobierno de Vicente Fox, se había arraigado muy rápidamente la convicción de que la vía de las reformas constitucionales no era conveniente, porque la reforma referida había creado demasiadas expectativas y, al final del día, había generado resultados de menor escala que no correspondían con las expectativas.

Para no entrampar el proceso de negociación —propuesto por Santiago Creel, entonces secretario de Gobernación— que se abriría en la Cámara de Diputados entre el gobierno federal y los representantes del Grupo Oaxaca, se decidió no insistir por el momento en la reforma constitucional y concentrarse en la creación de una ley reglamentaria del derecho de acceso a la información pública.

No hubo reforma constitucional porque políticamente era inviable. No porque no se hubiese planteado la necesidad de realizarla previamente. Los efectos de la falta de una narrativa constitucional que fundamente el ejercicio del derecho de acceso a la información son diversos.

El último párrafo del artículo 6o. constitucional es demasiado vago al respecto. Alude de manera genérica al derecho a la información, que de acuerdo con la doctrina y los instrumentos jurídicos internacionales comprende por lo menos el derecho a buscar, recibir y difundir información. Las derivaciones en libertades y regulaciones legales que implica el ejercicio de cualquiera de los tres verbos señalados son múltiples.

Ahora que ha quedado claro que el derecho de acceso a la información o derecho a saber básicamente consiste en ejercer la prerrogativa de solicitar a cualquier autoridad documentos e información que se encuen-

tre en su poder, y la obligación de ésta de proporcionarla en los términos señalados por la ley respectiva, es conveniente recuperar el tema de la constitucionalización del derecho de acceso a la información. Tal vez en el contexto de la legislatura que se integrará a partir del 1o. de diciembre de 2006 podrían generarse las condiciones para debatir la cuestión y en su momento desplegar las acciones políticas necesarias para incorporar en el texto constitucional la narrativa adecuada.

En ese sentido, me permito sugerir la lectura de la propuesta de reforma constitucional que presentó el senador César Camacho y que me parece que contiene los elementos básicos que es necesario incorporar en el texto constitucional. La discusión y aprobación de dicha propuesta podría ser el punto de inflexión del proceso de constitucionalización del derecho a saber.

Tuve el honor de participar en la elaboración de dicha propuesta, por ello me permito recuperarla como propuesta fundamental de cara al debate que probablemente se suscitará en el futuro.

Cito *in extenso* la parte medular de la propuesta:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN LOS ARTÍCULOS 6o. Y 108 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

ARTÍCULO ÚNICO. Se reforman y adicionan los artículos 6o. y 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. La manifestación de las ideas...

En lo que hace a la vertiente de este último derecho, denominado como derecho de acceso a la información, un organismo público autónomo será responsable de garantizar su ejercicio, vigilar el cumplimiento de la ley, de las obligaciones de transparencia, proteger los datos personales y resolver las controversias que se susciten entre los sujetos obligados y los solicitantes.

El organismo se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y será la autoridad competente en la materia. En la interpretación y aplicación de la legalidad deberán privilegiarse los principios de publicidad y de interés público para conocer la información en posesión de los sujetos obligados, sin detrimento de la protección de los datos de las personas físicas.

Como organismo constitucional, tiene personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía en sus funciones, administración y presupuesto. Anual-

mente deberá enviar un informe de su gestión al Senado, que deberá estar precedido de informes trimestrales. Su consejero presidente deberá comparecer ante la comisión legislativa correspondiente y el Pleno del Senado emitirá un dictamen anual que recoja la evaluación del desempeño del Instituto.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública será dirigido por un Consejo General, que será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero presidente y cuatro consejeros, que serán elegidos sucesivamente con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada, a propuesta del titular del Poder Ejecutivo Federal. El Senado conocerá y aprobará las licencias, renunciaciones y sustituciones de los consejeros.

Los ciudadanos a que se refiere el párrafo anterior deberán reunir los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley aplicable y durarán en su cargo siete años, al término de los cuales podrán ser ratificados por un periodo de siete años más. No podrán, en ningún caso, aceptar o desempeñar empleo o cargo en la federación, los estados y el Distrito Federal, o de particulares, salvo que se trate de actividades y cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, culturales, de beneficencia y no lucrativas.

Las resoluciones del Instituto serán obligatorias y definitivas para todos los poderes del Estado y sujetos obligados por la ley. Los particulares podrán recurrirlas por la vía judicial.

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral y del *Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

III. LEY FEDERAL O LEY GENERAL

La propuesta original del Grupo Oaxaca se centró en la creación de una ley federal de acceso a la información. Pero es importante señalar que pudo no haber tenido este curso de acción. El debate sobre la cues-

ción no fue fácil encararlo y superarlo; implicó varias y polémicas discusiones al interior de la Comisión Técnica.

No existían entonces, ni existen ahora impedimentos constitucionales y legales para haber optado por la redacción y gestión en el Parlamento de una ley general. La redacción del artículo 60. constitucional contiene el fundamento suficientemente sólido para ello. Alude al hecho de que el Estado será el garante del derecho a la información. El Congreso de la Unión bien pudo haber aprobado una ley de alcance general, ya que se trata de la reglamentación de una vertiente del derecho fundamental a la información, radicado en la Constitución Política, y por lo tanto concierne al Estado, que en su primera y más evidente manifestación alude a la naturaleza de un Estado compuesto por entidades federativas, pero representado por los poderes públicos federales. Y en ese sentido, la ley hubiese estado en consonancia con lo dispuesto en el artículo 124 constitucional, que a la letra dice: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.

Se optó por el esquema de una ley federal, porque se pretendía estimular la participación de las entidades federativas en el proceso de regulación de un derecho de nuevo tipo. Después de todo, y no obstante las fuertes raíces del centralismo, no podía soslayarse el hecho de que la forma de gobierno vigente sea la de una República federal.

Mi experiencia profesional relativamente reciente como ex secretario general del Congreso del estado de Nayarit me impelía en ese momento a sostener la exigencia de dejar espacio a los Congresos locales para que, al legislar sobre una materia prácticamente inédita, se comprometieran con el proceso de difusión y aplicación efectiva del derecho de acceso a la información en sus estados.

Sin embargo, la creación de ciertas leyes estatales; el diseño inoperante de varios órganos garantes; las no pocas expresiones de simulación que se suscitaron en diversos estados, como Nuevo León y Sinaloa; las resistencias que aún persisten en algunos estados donde prevalecen enclaves autoritarios que han impedido la creación de la ley correspondiente; la aprobación de reglamentos municipales que no sólo no cumplen con los parámetros mínimos sobre el tema, sino que se han levantado como instrumentos normativos que bloquean el cumplimiento de las disposiciones de la ley estatal en la materia; las múltiples resistencias de la burocracia del gobierno federal y algunas entidades paraestatales que se

resisten a cumplir con sus obligaciones, así como el cumplimiento aletargado de parte del Poder Legislativo y de los órganos constitucionales autónomos, me han llevado a colegir que el formato de ley federal no fue el adecuado.

Debimos haber impulsado la creación de una ley general en la que se hubiesen desarrollado con mayor precisión las obligaciones de todos los poderes públicos de todos los niveles y ámbitos de competencia, y sólo se hubiese dejado, en el caso del Poder Legislativo, de los órganos autónomos constitucionales y por ley, así como de las entidades federativas, el desarrollo en disposiciones propias acerca del procedimiento para atender las solicitudes de acceso a la información, así como los medios de defensa de los solicitantes.

La creación de una ley federal es ya un hecho histórico y no hay forma de retroceder en el tiempo. Los desafíos en la materia hay que proyectarlos hacia el futuro. En ese sentido, me parece que además de las reformas que requiere la ley federal, es imprescindible insistir en la necesidad de desarrollar en la Constitución Política el derecho de acceso a la información.

Sobre la reforma a la ley federal vigente me permito una ayuda de memoria. Actualmente se encuentra en el Senado de la República el dictamen ya aprobado por el Pleno de la iniciativa de reformas a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental que presentó en su día el senador César Camacho.⁷ Mi participación en la formulación de dicha iniciativa me compromete a llamar la atención sobre el hecho de que aún está pendiente su aprobación en la Cámara de Diputados.

IV. PARTIDOS COMO SUJETOS OBLIGADOS

En el artículo 5o. de la iniciativa del Grupo Oaxaca se señalaba que: “Están obligados a garantizar el respeto al derecho de acceso a la información pública los siguientes órganos del Estado: E. Las demás entidades a las que la ley reconozca como de interés público; los partidos y las organizaciones políticas con registro oficial”.⁸

⁷ Esta iniciativa se presentó ante el Pleno del Senado de la República el 9 de junio de 2004.

⁸ Archivo personal.

La propuesta se quedó en el tintero, producto del proceso de negociación que se desarrolló en la Cámara de Diputados. Los diputados federales que suscribieron la iniciativa del Grupo Oaxaca coincidieron en excluir temporalmente dentro de la lista de sujetos obligados por la ley a los partidos políticos.

La posición de los legisladores fue invariable. El Grupo Oaxaca ponderó la pertinencia de sostener su propuesta hasta el final, con el riesgo de volverla inviable. Se optó por impulsar la creación de una ley que desarrollara los parámetros mínimos, y después, por la vía de reformas sucesivas, mejorarla.

La decisión que prevaleció en el Grupo Oaxaca consistió en aceptar la exclusión temporal de los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información, con la condición de que se allanara el camino de la negociación y fuera posible la culminación exitosa del proceso de negociación.

Éstas son las razones fundamentales por las que los partidos políticos no fueron considerados en la negociación como sujetos obligados. Se trató de una severa restricción fundacional impuesta por los legisladores. Porque no existe ninguna justificación plausible que impida que los partidos políticos respondan directamente a las solicitudes de acceso a la información, y no, como lo hacen hasta ahora, por mediación del Instituto Federal Electoral.

Por fortuna, la cerrazón que se exhibió en la frecuencia federal no tuvo eco en todas las entidades federativas. Es importante señalar el mérito del Congreso de Morelos⁹ al aceptar incorporar en la ley estatal correspondiente a los partidos políticos como sujetos obligados directos en materia de acceso a la información pública.

De acuerdo con los datos que contiene el *Estudio comparativo de leyes de acceso a la información* elaborado por especialistas del Instituto Federal de Acceso a la Información, de las 29 leyes estatales de acceso a la información aprobadas por sus respectivos Congresos locales, en 16

⁹ Es importante reconocer la apertura del Congreso de Morelos para recoger en una iniciativa que luego fue aprobada por el Pleno, las ideas que a través de diversos medios y foros les hicieron llegar especialistas como Salvador Nava, Francisco Javier Acuña y el que esto escribe. El mérito es de todos los diputados locales, pero quiero dejar constancia de la apertura y decisión del diputado Sergio Álvarez Mata y de los principales funcionarios del Congreso, para sacar adelante, contra viento y marea, el proyecto de ley.

de ellas se reconoce a los partidos políticos como sujetos obligados, y en 13 leyes no se les reconoce como tales.

Como puede advertirse, ésta es una de las consecuencias más negativas de la omisión que al respecto tiene la ley federal, así como de la falta de un adecuado desarrollo en la narrativa constitucional del derecho de acceso a la información. Además, los partidos políticos y sus dirigentes, en lo general, mantienen comportamientos oligárquicos y patrimonialistas sobre el tema. Sólo cuando les es conveniente aceptan las consecuencias que implica el reconocimiento de los partidos políticos como entidades de interés público, según lo dispone el artículo 41 constitucional.

Es impostergable acometer las reformas constitucionales y legales necesarias para obligar de manera directa a los partidos políticos a atender y responder las solicitudes de acceso a la información que cualquier persona les haga, y no sólo sus integrantes. Además, deberá impulsarse la creación de una Ley de Partidos Políticos en la que se desarrolle y tutele con toda precisión y rigor técnico un derecho fundamental que se sigue soslayando. Incluso, pese a las penosas experiencias de manejos ilícitos de los recursos públicos que son gestionados desde las atalayas de los partidos políticos, y que además ya fueron sancionados por el Instituto Federal Electoral.

Éstas son algunas de las restricciones fundacionales que es necesario remontar para allanar el camino del proceso de apertura de los poderes públicos. De entre todas las restricciones aludidas, la de mayor envergadura es la que tiene que ver con el imperativo de constitucionalizar el derecho de acceso a la información. Ese es un tema que debería ocupar un lugar central en la agenda parlamentaria de la próxima legislatura. Ese es un tema fundamental pendiente en la agenda del Grupo Oaxaca.