



CAPÍTULO TERCERO  
ELABORACIÓN Y PACTO DE LA LEY FEDERAL  
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN  
PÚBLICA GUBERNAMENTAL

I. Proyectos de ley . . . . .	109
1. Elaboración y presentación. . . . .	109
2. Coincidencias y diferencias . . . . .	119
II. Temas estructurales del debate . . . . .	123
1. Derecho fundamental vs. ley administrativa . . . . .	124
2. Alcance de la ley . . . . .	127
3. Reserva y clasificación . . . . .	129
4. Aspectos de procedimiento. . . . .	132
5. Órgano supervisor . . . . .	133
III. Del consenso a la aprobación . . . . .	134
1. Principales aportaciones . . . . .	135
2. Aprobación . . . . .	139
3. Crítica de ley y el movimiento de acceso a la información . .	142

## CAPÍTULO TERCERO

### ELABORACIÓN Y PACTO DE LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

El periodo de elaboración y pacto de la LFTAIPG se concibe multidimensional al reconsiderar que es producto del consenso del movimiento social y político amplio que engloba al Grupo Oaxaca y a diversos otros actores. Esta cualidad en la que simultáneamente se tejieron acuerdos y alianzas para su aprobación lo hace difícil de asir. Las acciones encaminadas al pacto y negociación de la LFTAIPG no dependieron exclusivamente del Grupo Oaxaca. Varios factores influyeron, por ejemplo esfuerzos aislados de organizaciones de la sociedad civil no integrada en la campaña del grupo; cabildeo intenso del Ejecutivo Federal para defender sus propias propuestas; incentivos generados por el sector financiero interesado en transparentar la gestión pública en materia fiscal. Recuperar cada acción y experiencia de la magnitud del movimiento es inviable para estos efectos, por ello se considera adecuado mantener la conciencia de la complejidad con la finalidad de no caer en absolutismos.

Desde 2002 mucho se ha discutido sobre la “autoría principal” o “el crédito” de la elaboración y aprobación de la LFTAIPG. Evidentemente, los actores que intervinieron en el Grupo Oaxaca, funcionarios públicos, políticos y diputados buscan el reconocimiento palpable de su colaboración.<sup>220</sup> Para evitar caer en un esquema de designación de medallas o créditos únicos a individuos, en este capítulo se estudia, en específico, el proceso de elaboración del texto de la ley y los participantes materiales del debate legislativo. Este proceso se caracterizó, más allá de los atributos personales, por ser en sí un *debate conceptual* que marcó el tono, en

<sup>220</sup> Algunas de estas discusiones han sido retomadas al calor de los eventos en 2003 en Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 104.

medio de una discusión cordial y de colaboración, que permitió avanzar rápidamente en las negociaciones.<sup>221</sup>

El aspecto conceptual técnico manifiesta sus efectos de muchas formas: la ley obtuvo una calidad de técnica jurídica razonable; los acuerdos fluyeron por encima de las ideologías e intereses políticos; el debate intelectual fue quizá el principal factor para sortear la tensión entre el Grupo Oaxaca y el Ejecutivo en el proceso de definición de los términos de la ley.<sup>222</sup> Sergio López-Ayllón, en su cargo de funcionario público dentro de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, reconoció que las discusiones técnicas permitieron en diversas ocasiones solucionar de manera satisfactoria el debate que pudiera de otro modo entrar en el terreno ideológico.<sup>223</sup> Esto significó que las negociaciones se hicieran entre expertos y no entre políticos, por lo que estos últimos no intervinieron en los detalles técnicos de manera sustancial y acordaron dedicarse a la difícil labor de lograr consensos, avalando a los “asesores expertos”.<sup>224</sup>

En este capítulo se exponen los proyectos de ley presentados ante el Congreso de la Unión, sus promotores y el proceso de elaboración, las diferencias y coincidencias de la idea de una ley de transparencia y acceso a la información. Vistos los proyectos, el foco se dirige a los temas estructurales que ocuparon el mayor tiempo en las discusiones públicas y legislativas, con sus posturas y propuestas en cuanto a la naturaleza de la ley, sus alcances, el régimen de reserva de la información y las causales, los aspectos del procedimiento del ejercicio del derecho, y la estructura del organismo supervisor y resolutorio de la legislación. Finalmente se recuerda el momento del consenso y la aprobación de la ley con el análisis de la crítica que recibió este acto en 2002.

<sup>221</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 19.

<sup>222</sup> Hay que mencionar que el encargado de debatir la ley en el Congreso por parte del Ejecutivo fue el doctor Sergio López-Ayllón, especialista en derecho a la información, quien conocía a los académicos integrantes del Grupo Oaxaca como profesionistas y comprendía el lenguaje y las razones de la defensa del derecho a la información.

<sup>223</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 25.

<sup>224</sup> Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, núm. 985-I, martes 23 de abril de 2002, *De la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, con Proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*.

## I. PROYECTOS DE LEY

El proceso de elaboración de los proyectos que sirvieron como escaleta para la LFTAIPG es, como se ha podido advertir hasta este punto, de lo más interesante. ¿Cómo se fraguaron las iniciativas? ¿Qué insumos se usaron y quiénes los ensamblaron a fuerza del debate intelectual? El diseño y escritura de estas iniciativas es la cúspide del proceso de campaña del movimiento social y político por el acceso a la información y la transparencia. Nada mejor para conocer el origen de la LFTAIPG y su trascendencia democrática que urgar en la creación de los proyectos de ley, así como en los debates y consensos para la aprobación final de la norma.

### 1. *Elaboración y presentación*

Durante los primeros meses de 2001, el Grupo Oaxaca sostuvo más de quince reuniones dedicadas al análisis de la iniciativa del Ejecutivo y a estudiar el derecho comparado, particularmente los casos de Estados Unidos, Canadá, Hungría, Reino Unido y España. Las discusiones entre académicos y representantes de los periódicos giraron en torno a cómo el gobierno debía estar obligado a dar información y cómo facilitarles el procedimiento a los ciudadanos.

El proceso de elaboración del proyecto de ley del Ejecutivo requirió igualmente mucho trabajo para quienes colaboraron en las diversas etapas de esta empresa. El programa de combate a la corrupción del Ejecutivo desarrollado por la Secodam descansó en dos ejes temáticos: el de la prevención, detección y sanción de acciones contrarias a la ley, y el relativo a hacer más transparente la administración pública federal.

En este marco, los funcionarios de la Secodam estudiaron el derecho comparado del acceso a la información basándose en las experiencias de Estados Unidos, particularmente la ley del estado de Texas, la de España y la perteneciente a la provincia de Buenos Aires, Argentina.<sup>225</sup> Más tarde, este trabajo se trasladó a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), encabezado por un equipo intersecretarial con el

<sup>225</sup> Romero, Eduardo, “Acceso a la información, gobierno y participación ciudadana”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 71. El autor fue subsecretario de la SECODAM en 2001 y más tarde fue nombrado secretario de la Función Pública.

mandato de elaborar el proyecto de ley de acceso a la información del Poder Ejecutivo.

La idea generalizada en aquellos momentos para los actores ocupados en los proyectos de ley fue crear un régimen legal del acceso a la información que se dedicara a la información administrativa *corriente* y buscara el balance entre la información de datos personales y el interés público. Y es que la posibilidad de hablar de que la nueva ley abriera los archivos del pasado develando los hechos más atroces de la historia de México era un tema que le restaba votos dentro del Congreso.<sup>226</sup>

El proyecto de iniciativa de ley del PRD fue el primero en presentarse en la Cámara de Diputados en julio de 2001 por el diputado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, y se llamó Ley de Acceso a la Información en Relación con los Actos Administrativos de Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión. Esta iniciativa consideraba el libre acceso a la información como fuente oficial; la necesidad de brindar información “suficiente, completa, veraz, adecuada y oportuna” sin acreditar interés legítimo o razones que motiven la solicitud, y facultaba a la Comisión Nacional de Derechos Humanos para salvaguardar el derecho a la información.<sup>227</sup> El proyecto fue, en su momento, considerado como limitado al no incluir al resto de los poderes de la Unión, además del Ejecutivo Federal y los órganos de gobierno autónomos.

Presentada en medio de la campaña del Grupo Oaxaca y de la elaboración de la propuesta del Ejecutivo, la espontaneidad con que la “iniciativa Barbosa” se dio a conocer pudiera parecer un esfuerzo aislado de los actores en el centro del debate público; sin embargo, el mismo diputado admitió que decidió “elaborar una propuesta por parte del PRD cuando surgió la discusión entre la Cofemer y la Secodam por la competencia en la elaboración” de la propuesta del Ejecutivo.<sup>228</sup>

Bajo ese incentivo el PRD, como grupo opositor importante con la iniciativa de mediados de 2001, se adelantó a cualquier propuesta oficial in-

<sup>226</sup> La manera de atender el tema desde la Presidencia fue desclasificar un gran número de archivos sobre la Guerra Sucia que hasta el 2000 se encontraban ocultos, así como instalar una fiscalía en el esclarecimiento de la verdad. Referirse a las investigaciones de Kate Doyle en el *National Security Archive* en la Universidad George Washington, disponibles en <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/>.

<sup>227</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 11.

<sup>228</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 103.

tentando colocar algunos elementos en la agenda legislativa en la materia a su modo. Cuando menos, el proyecto sirvió para levantar polémica sobre las especificidades de la ley, alimentar el debate en los medios generando reacciones de los actores y compromisos para mejorar la calidad de las propuestas que vendrían, y provocar el interés de los líderes de los grupos parlamentarios en la transparencia y rendición de cuentas.

En paralelo transcurrieron, durante 2001, la elaboración de los proyectos de ley del Grupo Oaxaca y del Ejecutivo, cada uno con sus propios procesos pero no totalmente desligados. Se ha explicado en otros apartados que las estrategias de campaña, particularmente la del Grupo Oaxaca, se diseñaron para influir en la elaboración del proyecto del Ejecutivo, de manera que si se trata de encontrar las causas que influyeron en este último, hay que regresar al debate en los medios de comunicación, las presiones del Grupo Oaxaca, los documentos de principios mínimos que debía contener la legislación y las declaraciones de algunos funcionarios públicos. De tal manera, el proyecto de ley del Ejecutivo pasó por diversas fases en su elaboración.

Los primeros borradores del proyecto del Ejecutivo incluían que se trataría de una ley que reglamentara el derecho a la información establecido en el artículo 6o. constitucional, y que otras leyes deberían encargarse de las libertades de expresión y de prensa. El alcance era exclusivamente para las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, a quienes otorgaban total discrecionalidad para clasificar la información. La primera versión de la ley, según Kate Doyle, era “aterradora”; contenía excepciones de la reserva de información amplias, vacíos jurídicos enormes y falta de plazos claros y determinantes para su cumplimiento.<sup>229</sup>

De pronto, el proyecto del Ejecutivo pasó a una nueva fase y dejó atrás la idea de que la ley reglamentara un derecho fundamental. Para marzo de 2001, el proyecto del Ejecutivo tenía como prioritarios los siguientes puntos:<sup>230</sup>

- La ley comprendería solamente a la administración pública federal y a la Procuraduría General de la República.

<sup>229</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 34.

<sup>230</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 99.

- La ley sólo podría aplicarse en el ámbito federal y no municipal ni estatal.
- El principio general sería el “acceso a la documentación administrativa” y una lista de “materias exceptuadas” sujeta a temporalidad determinada y a plazos de apertura.
- Obligaciones de difusión mínima de información en Internet.
- Protección de datos personales.
- Protección especial a las dependencias como el Cisen, PGR, SEDENA y SEMAR.
- El órgano de control sería de naturaleza administrativa. Aunque López-Ayllón afirma que el Ejecutivo buscaba darle intervención al Congreso de la Unión en la designación de sus titulares, esto no estaba en los borradores y tampoco en el discurso público de los funcionarios encargados de la redacción del texto. Además, el Ejecutivo planeaba que las decisiones del órgano fueran recomendatorias y posteriormente vinculatorias.
- La ley no sería retroactiva pero se consideraría la expedición de una *ley de archivos*.
- Modificar leyes relacionadas como la Ley de Información Estadística y Geográfica, y la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

El viraje no terminó aquí. Para julio de 2001 se cuestionó incluso la posibilidad de adoptar, en lugar de una “ley reglamentaria”, un “acuerdo presidencial”, es decir, una política administrativa aplicable a la administración pública federal.<sup>231</sup> Con todo, este proyecto contenía ya una estructura burocrática que atendiera las solicitudes de información y procesara su entrega en un plazo no mayor de sesenta días; clasificaba información hasta por cincuenta años; el silencio administrativo se entendía como una negativa a la que le seguía la interposición de un recurso de revisión por parte del solicitante; establecía una Comisión de Garantías de Acceso a la Información que emitiría resoluciones impugnables ante el Poder Judicial de la Federación; determinaba los costos por bús-

<sup>231</sup> *Documento de trabajo para una iniciativa de ley o un acuerdo presidencial en materia de transparencia gubernamental aplicable al Poder Ejecutivo Federal*, Documento elaborado por el Grupo Intersecretarial de Trabajo, Secretaría de Gobernación-Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, julio de 2001.

queda de la información, en los materiales utilizados en la reproducción de documentos y el envío; instituía sanciones penales a funcionarios públicos que sustrajeran, ocultaran o divulgaran información considerada como reservada o confidencial, y sanciones administrativas para quienes “violen lo dispuesto” en la ley (o acuerdo). El proyecto del Ejecutivo, manejado como un documento de consumo interno, contenía siete capítulos y cincuenta artículos.

En la siguiente fase del proceso de elaboración del proyecto del Ejecutivo se organizó la Consulta Nacional de Transparencia y Acceso a la Información durante octubre y noviembre de 2001 en varios estados de la República.<sup>232</sup> El ex funcionario público Sergio López-Ayllón asegura que como efecto de dicha consulta y a pesar de las diversas resistencias dentro del mismo Ejecutivo, se tomaron en cuenta varios elementos para el proyecto en proceso de elaboración.<sup>233</sup>

1. Ampliar el ámbito de aplicación de la ley incluyendo a todos los poderes federales y organismos constitucionales autónomos.
2. Establecer un órgano administrativo con mayor autonomía técnica operativa y presupuestal que supervisaría la aplicación de la ley.
3. Dejar un diseño orgánico indicativo para el resto de los poderes federales y organismos constitucionales autónomos.
4. Incluir de manera directa a los partidos políticos y a las asociaciones políticas nacionales a través de los informes, auditoría y verificaciones que ordenara el Instituto Federal Electoral (IFE).
5. Incluir a personas que reciban recursos públicos obligando a los organismos que asignen recursos públicos a transparentar el monto y destino de los mismos.
6. Proponer una reforma al artículo 214 del Código Penal Federal para incrementar las sanciones correspondientes a la fracción IV del mismo artículo.

<sup>232</sup> La consulta constó de cuatro foros regionales (Monterrey, Guadalajara, Veracruz y México) y otro en el Distrito Federal. En total participaron 204 personas que hicieron cerca de 700 propuestas concretas sobre el diseño institucional, la obligación en estados y municipios, archivos y conservación de documentos, excepciones, sujetos obligados, procedimiento, sanciones, datos personales, entre otros. López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 13.

<sup>233</sup> *Ibidem*, p. 14.

7. Establecer mecanismos para asegurar, en la mayor medida de lo posible, la calidad de la información de acceso público.
8. Mantener y reforzar las facultades del Archivo General de la Nación en tanto se expidiera una Ley de Archivos Públicos.
9. Mantener el proceso deliberativo como una de las materias reservadas.
10. En tanto no se expidiera una ley de Protección de Datos Personales, mantener un capítulo en esta materia dentro de la Ley.

La consulta pública no fue muy bien recibida por el Grupo Oaxaca ni tampoco por los partidos políticos de oposición, que la descalificaron de tajo. De hecho, consideraron que trataba de legitimar una propuesta de ley ya terminada, gastando recursos públicos en un ejercicio de consulta democrática innecesario. Esta postura desde el Ejecutivo se consideró una crítica injustificada, porque el proyecto de ley o acuerdo se consideraba como un documento de trabajo hecho para acercarse a los ciudadanos y expertos, y recoger comentarios.<sup>234</sup>

José Luis Durán Reveles, entonces subsecretario de comunicación social de la Secretaría de Gobernación, en su discurso inaugural del Foro en Veracruz respondió a la crítica en los medios afirmando: “estamos construyendo la iniciativa. No la tenemos; no hemos diseñado un texto y un articulado. Aquí la estamos construyendo con ustedes y con ustedes habremos de tener la mejor propuesta”.<sup>235</sup> A los foros asistieron reconocidos juristas como José Francisco Paoli, Héctor Fix-Fierro, Edgar Corzo, la reconocida comunicóloga Beatriz Solís Leeré, y dos expertos que más tarde se convertirían en comisionados del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: Juan Pablo Guerrero Amparán y José Octavio López Presa.

La iniciativa del Ejecutivo tuvo un proceso de cambios adoptados con la influencia de la crítica y otras acciones perpetuadas por legisladores, activistas y por el Grupo Oaxaca. Es clave para el análisis de este desarrollo observar que el último de los borradores de la propuesta del Ejecutivo presentada ante la Cámara de Diputados, el 1o. de diciembre de 2001, contenía avances sustanciales en comparación con el primer borrador que

<sup>234</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>235</sup> *Palabras del subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, José Luis Durán Reveles, durante el tercer foro regional de consulta sobre transparencia y acceso a la información gubernamental*. Boca del Río, Veracruz, DGID, SEGOB, 6 de noviembre de 2001.

se presentó. Es entonces crucial estudiar los proyectos de ley del Ejecutivo y del Grupo Oaxaca de manera global y enlazada.

La estructura del proyecto del Grupo Oaxaca fue escrita por tres de sus miembros técnicamente preparados, Ernesto Villanueva, Salvador Nava y Jorge Islas, y desarrollada por la Comisión Técnica en reuniones constantes durante por lo menos tres meses. Además del estudio comparado de leyes de acceso a la información utilizados por los académicos, en la elaboración se usaron ciertos aspectos de la llamada Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA) de noviembre de 2000; por ejemplo, el plazo recomendado de reserva de la información es de diez años como máximo para los países latinoamericanos.<sup>236</sup>

En el transcurso, el grupo recogió comentarios de expertos internacionales, entre ellos, Toby Mendel, Monroe Price y Kate Doyle. De estas aportaciones se retomó, por ejemplo, la incorporación de una balanza de interés público en la ley y una prueba de daño para reservar información conforme a derecho.<sup>237</sup>

El proyecto del Grupo Oaxaca no consideraba en extenso la protección de datos personales, aunque reconocía la necesidad imperante de regular en la materia. Expertos, académicos y periodistas coincidieron en que este componente debería desarrollarse en una ley aparte de la que regula el acceso a la información. Para Doyle, en algún momento el Congreso de la Unión debía ocuparse de una ley de protección de datos personales, y se esperaba que fuera una vez aprobada la ley de transparencia y acceso a la información.<sup>238</sup> En contraste, los proyectos del Ejecutivo incluyeron la protección de los datos personales, confiando en que al abrir la información de gobierno existieran a la par medidas mínimas de protección a la información de las personas en manos del Estado.

Cuando estuvo terminada la propuesta, el 12 de octubre de 2001, se presentó ante los legisladores en el Salón de Protocolo del Palacio Legislativo de la Cámara de Diputados. Jorge Islas, en representación del Gru-

<sup>236</sup> Nava Gomar, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado constitucional. Apuntes para el caso mexicano”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *op. cit.*, nota 171, p. 159.

<sup>237</sup> Doyle, Kate, “El acceso a la información en Estados Unidos. Balance y perspectivas”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 24.

<sup>238</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, en Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 41.

po Oaxaca, quien expuso a los legisladores que la propuesta del grupo, buscaba: 1. Crear un marco normativo que asegure el acceso a la información pública; 2. Incentivar una cultura de combate a la corrupción, y 3. Incentivar la participación ciudadana, pues en la medida en que la sociedad tenga más información, más participará en asuntos colectivos.<sup>239</sup>

Islas también se refirió al compromiso de los legisladores en el Programa Nacional de Desarrollo, al Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional y las agendas legislativas de cada grupo parlamentario.

A finales de 2001, el PRI conocía la iniciativa del PRD, sabía que el PAN haría suya la iniciativa del Ejecutivo, pero no había presentado su propio proyecto de ley federal. Los miembros de la Comisión Técnica del Grupo Oaxaca recibieron la firma del PRI, pero también de otros partidos políticos para promover el pluralismo político y conservar el componente *ciudadano* e independiente de la propuesta. Esta idea dio origen a lo que finalmente se llamó Iniciativa Diversos Grupos Parlamentarios, después de que dicha comisión se reunió con los presidentes de partidos políticos de oposición y con comisiones parlamentarias.<sup>240</sup>

El Grupo Oaxaca y legisladores comprometidos con la propuesta consiguieron las firmas de diputados de cinco partidos políticos y de la presidenta del Congreso, quien la presentó formalmente como iniciativa de ley el 6 de diciembre de 2001.<sup>241</sup> Esto implicó que el Grupo Oaxaca se instalara en la Cámara de Diputados por casi cinco días intensos de cabildeo con legisladores, en lo que algunos nombraron como la primera experiencia exitosa de cabildeo ciudadano en el parlamento.

Juan Francisco Escobedo recuerda que Martí Batres, coordinador parlamentario del PRD, fue el primero en suscribir el proyecto del Grupo Oaxaca, después lo firmaron los priístas y luego el Partido del Trabajo, el

<sup>239</sup> Citado en Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 134.

<sup>240</sup> El PAN, en apoyo a la iniciativa del presidente Vicente Fox, rechazó reunirse con el Grupo Oaxaca institucionalmente y firmar la propuesta de ley ciudadana.

<sup>241</sup> Firmaron la propuesta elaborada por el Grupo Oaxaca los diputados Salvador Cosío Gaona, María Elena Chapa Hernández, Víctor Manuel Gandarilla Carrasco, Ney González Sánchez, José Antonio Hernández Fraguas, Beatriz Paredes Rangel, César Augusto Santiago Ramírez, Felipe Solís Acero, Martí Batres Guadarrama, Lorena Beauregard de los Santos, José Narro Céspedes y José Manuel del Río Virgen, integrantes de los grupos parlamentarios del PRI, PRD, PT, así como un miembro de Convergencia por la Democracia. La Presidencia de la Cámara de Diputados dictó el trámite: "Túrnese a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública", *Gaceta Parlamentaria, op. cit., supra*.

Partido Verde Ecologista de México y el diputado del partido Convergencia por la Democracia.<sup>242</sup> La labor se hizo capitalizando la heterogeneidad del grupo; en tanto, los representantes de los medios utilizaron sus contactos, cada uno en su correspondiente ambiente político, empresarial, social y cultural, para difundir la importancia de adherirse a la propuesta ciudadana.

El Ejecutivo Federal se encontraba en una disyuntiva en cuanto a la percepción pública de la presentación del proyecto de ley. Era de amplio conocimiento que si el presidente Vicente Fox presentaba la ley ante el Congreso de la Unión, “ganaría la aprobación del público aunque el riesgo legislativo sería mayor y su poder de negociación menor”, ante la falta de acuerdos parlamentarios logrados por el presidente y su gabinete en otros proyectos de ley sobre materias diversas. En cambio, si el mismo Legislativo, a través de sus grupos parlamentarios, presentaba la iniciativa de ley (presumiblemente acorde con el proyecto de Fox), el Ejecutivo tendría mayor capacidad de negociación pero “el público no lo percibiría como el promotor” de la ley de acceso a la información.<sup>243</sup>

Ésta fue una disyuntiva vislumbrada por el equipo de gobierno que tuvo mucho que ver con la forma en la que el Ejecutivo llevó su proyecto al Congreso y con la decisión de acceder a negociar con el Grupo Oaxaca, cuyos miembros fueron invitados, más tarde, por los legisladores al debate en la comisión parlamentaria. El gobierno de Fox concibió la iniciativa del Grupo Oaxaca como una “contrapropuesta de la sociedad civil frente a la propuesta del Ejecutivo”.<sup>244</sup> Tal trato le dio frente a la suya a lo largo de la campaña social y de aprobación de la ley, intentando exaltar el logro político del presidente por encima del logro del grupo social.

<sup>242</sup> Escobedo alude al momento emotivo para el Grupo Oaxaca, que como invitado especial en la sesión parlamentaria donde el proyecto del grupo se presentaría ante la Cámara de Diputados, la presidenta de la Cámara, Beatriz Paredes, “en un gesto de astucia” aprovecha la ocasión para informar al pleno que ella también firma la iniciativa de ley ciudadana. Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Sala de Prensa, cit.*, nota 122.

<sup>243</sup> Citas textuales extraídas del documento *Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de la ley de acceso a la información*, Comisión Federal de Mejora Regulatora, 20 de marzo de 2001.

<sup>244</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 17.

En diciembre de 2001 se habían presentado tres iniciativas de ley relacionadas con la transparencia y el acceso a la información en la Cámara de Diputados. Sin embargo, el debate parlamentario se pospuso a decisión de esta Cámara para el siguiente periodo ordinario de sesiones que comenzó el 15 de marzo de 2002. Mientras tanto, hubo tiempo para hacer el estudio de los proyectos y encontrar las coincidencias y las trabas.

Para marzo de 2002, en aras de facilitar la negociación dentro de la Cámara de Diputados, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública decidió incorporar la iniciativa del PRD en la minuta de la iniciativa del Grupo Oaxaca y centrar la discusión en solamente dos proyectos: el del Ejecutivo Federal y la iniciativa de diversos grupos parlamentarios, conocida como la del Grupo Oaxaca.<sup>245</sup>

El trámite parlamentario establece que ambas iniciativas tienen que dictaminarse simultáneamente, y esa regla supone la obligación de la negociación entre los legisladores. En el marco de una reunión con la mesa directiva de la Comisión Legislativa de Gobernación y Seguridad Pública, el secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda, propuso a los diputados integrar una mesa de negociación; los cuales aceptaron la invitación a cambio de una condición: llamar al Grupo Oaxaca a participar en los acuerdos en calidad de expertos. Bajo el compromiso de que los diputados, que suscribieron la iniciativa ciudadana, apoyarían las decisiones tomadas por el grupo en la mesa de negociaciones.<sup>246</sup>

Según el dictamen de aprobación de la LFTAIPG en la Cámara de Diputados, el acuerdo aclara que “se creó un Grupo de Trabajo en materia de Transparencia Gubernamental, mismo que integró un grupo técnico de asesores para que llevaran a cabo una síntesis de las tres iniciativas”. El resultado fue que “el Grupo de Trabajo elaboró un texto que incorporó las convergencias de las tres iniciativas presentadas e identificó las diferencias entre los proyectos que no pudieron resolverse en una discusión técnica y que, por lo tanto, los suscritos debieron resolver para lograr un dictamen de consenso”.<sup>247</sup>

El Grupo Oaxaca determinó que dos de sus miembros participaran como negociadores permanentes y que el resto de los integrantes de la Co-

<sup>245</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, *op. cit.*, nota 135, p. 42.

<sup>246</sup> Escobedo, Juan Francisco, “Movilización de la opinión pública en México. El caso del Grupo Oaxaca y de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública”, *Sala de Prensa, cit.*, nota 156.

<sup>247</sup> *Gaceta Parlamentaria, op. cit.*, nota 197.

misión Técnica asistiría de manera alternada,<sup>248</sup> lo mismo establecieron los miembros del equipo del Ejecutivo.<sup>249</sup> Los miembros permanentes elegidos por el Grupo Oaxaca fueron Jorge Islas y Juan Francisco Escobedo y por el Ejecutivo estuvieron Sergio López-Ayllón, de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria; Ricardo Sepúlveda, representante de la Secretaría de Gobernación, y Javier Gutiérrez, de la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República. Las reuniones se desarrollaron en la Cámara de Diputados con la presencia de los secretarios de la mesa directiva de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, Víctor Gandarilla y Luis Miguel Barbosa Huerta.

Después de las jornadas de negociación se lograron acuerdos en un 99% de los puntos incorporados en cada una de las iniciativas. La participación del grupo de ciudadanos en el proceso de debate y dictaminación de la iniciativa de ley fue un hecho inédito en la historia legislativa de México. El consenso en la negociación se vio favorecido, entre otros factores, porque la propuesta del Grupo Oaxaca estuvo avalada por la opinión pública, pues se publicó y discutió tanto en los medios como en los grupos parlamentarios. Con excepción del partido en el poder presidencial, el PAN, se apoyó en bloque al Grupo Oaxaca.

## 2. Coincidencias y diferencias

Durante el diseño de los proyectos de ley, tanto el Grupo Oaxaca como el equipo del Ejecutivo tuvieron claro que una ley mal diseñada estaría condenada al fracaso, a convertirse en letra muerta o generar distorsiones costosas para el gobierno y su operación diaria.<sup>250</sup> En el análisis directo sobre las propuestas, tal y cual fueron presentadas por las partes, existían componentes de la futura ley sobre los cuáles, gracias a foros de consulta, la campaña del Grupo Oaxaca, estudios comparados y muchos factores más, estaba clara su conveniencia. Según López-Ayllón desde el

<sup>248</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 124.

<sup>249</sup> López-Ayllón, Sergio, "La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal", *op. cit.*, nota 34, p. 19.

<sup>250</sup> *Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de la ley de acceso a la información*, Secretaría de Economía-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 20 de marzo de 2001.

equipo del presidente Fox, las iniciativas del Ejecutivo y del Grupo Oaxaca coincidían principalmente en lo siguiente:<sup>251</sup>

- Establecían el acceso a la información a cualquier persona.
- Comprendían a los tres poderes de la Federación y a los organismos constitucionales autónomos.
- Establecían excepciones al acceso a la información.
- La entrega de la información no podía condicionarse a un uso determinado.
- La información mínima que debían difundir de oficio los sujetos obligados.
- Procedimiento para el acceso a la información y un recurso administrativo de revisión para inconformidades del solicitante.
- Creaban un órgano encargado para aplicar la ley que rindiera informes ante el Congreso de la Unión.

Estos puntos, en su generalidad, no fueron causa de diferencias, como se verá más adelante en la deliberación, aunque la forma de concretizarlos y hacerlos operativos y reales causó polémica. Parte del motivo de la oposición de posturas reflejadas en las propuestas fue el punto de vista desde el cual cada una fue escrita, es decir, el énfasis en los máximos beneficios para los ciudadanos manifestados en el proyecto del Grupo Oaxaca y el enfoque de la administración burocrática del proyecto del Ejecutivo.

En el caso del proyecto del Ejecutivo Federal hubo ciertos aspectos que preocupaban al equipo técnico que, aunque aparecen pocas veces en la literatura sobre el tema y en los estudios legales, no dejan de ser cruciales para el conocimiento sobre la elaboración de la LFTAIPG. Dos de estos factores interesan particularmente: *a)* los costos en los que incurrirían los organismos del Estado obligados por la ley para su implementación y cumplimiento; *b)* la rentabilidad política para el gobierno, en miras a actuar como un agente que responde a la ciudadanía y cumple sus promesas. Estos intereses no estaban claramente sobre la mesa de la negociación, aunque tampoco eran desconocidos para los miembros del Grupo Oaxaca. Los dos criterios se reflejaron en el proyecto del Ejecuti-

<sup>251</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 17.

vo y fueron causa de diferencias con el Grupo Oaxaca cuando menos en los siguientes puntos:<sup>252</sup>

*La naturaleza de la ley.* El tema consiste en considerar que la ley estipulara el acceso a la información como un derecho *natural* o fundamental del ciudadano o, en contraste, como una obligación voluntariamente aceptada del Estado a abrir la información que el gobierno estime pertinente difundir.

Para el Ejecutivo, el acceso a la información como derecho ciudadano podría “imponer mayores obligaciones y costos a las autoridades”, aunque fuera políticamente “más atractivo” y “perfectamente compatible con las nociones que sostienen a una democracia representativa”. En contraposición, la transparencia como una obligación voluntaria del gobierno permitiría que el Estado determinara el alcance del acceso a la información y tuviera “mayor control sobre los costos”, pero podría ser un blanco político pudiéndose entender “como una «gracia» que el Estado le «otorga» a sus súbditos”. Esto violentaría la idea del gobierno de Fox como un agente de cambio innovador que debe responder a la ciudadanía. El estudio de los factores de costos y de estatus político, junto con la presión pública ejercida por el Grupo Oaxaca, movieron a los tomadores de decisiones a sopesar los enfoques y a optar por una postura conciliadora.

*Ámbito de aplicación.* Si en la ley se establecía al acceso a la información como un derecho natural, entonces su ámbito de aplicación sería a un mayor número de organismos del Estado, poniendo una responsabilidad dura sobre las autoridades de los poderes a los tres niveles de gobierno al garantizar el derecho a la información. Evidentemente, sin necesidad de hacer estudios detallados y cuantitativos al respecto, esto implicaría mayores costos de implementación y coordinación entre los órganos del Estado. Pero el equipo del Ejecutivo tenía claro que “la amplitud del espectro de aplicación provee mayor homogeneidad en la operación de los tres poderes de la Unión y de los gobiernos federal, estatal y municipales”.

Aquí, los funcionarios del Ejecutivo consideraron que la idea de una ley de transparencia y acceso a la información presentada como una “obli-

<sup>252</sup> Los puntos y los términos son extraídos de los documentos: *Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de la ley de acceso a la información, cit.*, nota 250, y de *Anteproyecto de ley de acceso a la información, Presentación preliminar de las decisiones de política*, Secretaría de Economía-Comisión Federal de Mejora Regulatoria, 9 de marzo de 2001.

gación autoimpuesta del Estado es compatible con un derecho a la información restringido a ciertas áreas (quizás sólo al Ejecutivo, quizás sólo al gobierno federal)". Y el híbrido de las posturas sobre la naturaleza de la ley se reflejó en la decisión del diseño del ámbito de aplicación, en una ley que obliga principalmente al Ejecutivo y deja a voluntad del resto de los órganos del Estado garantizar el acceso a la información.

La decisión sobre el ámbito de aplicación repercutió también en el diseño del organismo supervisor de la ley, que podría establecerse a manera de entidad administrativa, tribunal federal u órgano constitucional independiente. Si bien la opción de que la ley abarcara a todos los poderes de la Unión en sus tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) sería el "más complejo y costoso" según el propio Ejecutivo, bajo la idea de "federalización progresiva del país", se consideró "indispensable que los ciudadanos de cada entidad tengan acceso a la información que les permita evaluar a sus gobiernos locales".<sup>253</sup>

*El tipo de información y apertura.* Se refiere a la información que el Estado abriría en los términos de lo que la ley estableciera. En el análisis para la elaboración de la ley del Ejecutivo se pensaban tres niveles de apertura como posibilidades para desarrollar la obligación del Estado a hacer pública la información: *a)* nivel mínimo, donde el Estado decidiría abrir solamente documentos oficiales o fuentes primarias de información (oficios, resoluciones, circulares, etcétera); *b)* nivel gradual, una vez que el Estado adquiriera la capacidad de recolectar, clasificar y poner a disposición del público la información que genera y que dispone, además de ofrecer las fuentes primarias de información, y *c)* nivel máximo, una opción considerada como inviable a largo plazo por la inexistencia de infraestructura tecnológica, administrativa y humana para ofrecer la *máxima apertura*, implicando costos superiores para el Estado.

*Tarifas de acceso.* Con la pretensión de "recuperar los costos en que incurre el Estado por la administración y consulta de la información",<sup>254</sup> se proponían dos posibilidades de tarifas: *a)* universal, donde las tarifas se calculaban en relación al costo que el acceso representa a la entidad administradora de la información, y *b)* tarifa diferenciada, clasificando al solicitante por su capacidad de pago (empresarios, medios de comunicación, académicos, grupos sociales y ciudadanos).

<sup>253</sup> *Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de la ley de acceso a la información, cit., nota 250.*

<sup>254</sup> *Idem.*

El principio de gratuidad, compatible con el reconocimiento del derecho fundamental al acceso a la información en la ley, no era precisamente considerado en el diseño de la propuesta del Ejecutivo. De hecho, las tarifas en los proyectos de ley del Ejecutivo incluían el cobro por la búsqueda de la información, en adición al cobro por la reproducción de la información, en contraste con las del Grupo Oaxaca que favorecían el principio de la gratuidad.

No es posible pasar por alto que estos factores reflejan un sentido realista en el proceso de elaboración de la iniciativa del Ejecutivo, exponiendo problemas y preocupaciones auténticas vistas desde dentro de la administración pública federal. Si bien estos puntos llevan a reflexiones sobre los verdaderos costos del derecho de acceso a la información, en este contexto interesa principalmente detallar los valores y prioridades que cada uno de los actores promotores de la LFTAIPG expuso frente al debate nacional. Ante esto, resulta evidente observar que la elaboración de los proyectos de ley, y de la legislación misma, son producto de una combinación de intereses, algunas veces en favor del ciudadano y otras en favor del Estado; además de una mezcla de enfoques administrativistas y de derechos humanos para negociar una norma jurídica que marcaría la historia nacional.

## II. TEMAS ESTRUCTURALES DEL DEBATE

A finales de marzo de 2002 la Cámara de Diputados anunció un avance sobre la dictaminación de las propuestas de ley, y los periódicos recogieron la noticia de que existían ciertos temas que obstaculizaban las negociaciones del proceso. Estos temas o corchetes se referían a la definición del derecho a la información y la no alusión directa a la garantía constitucional en el cuerpo del proyecto de ley consensuado; a la conformación de los miembros del organismo que supervisaría el cumplimiento de la ley y resolvería controversias; a los remedios ante el silencio administrativo o *positiva ficta*, y al número de organismos del Estado que estarían obligados a cumplir con la ley, es decir, la definición de los sujetos obligados.

Esos corchetes fueron solamente la punta del iceberg de tantas discusiones sobre cada uno de los temas estructurales.<sup>255</sup> De hecho, las especi-

<sup>255</sup> Para este apartado se utiliza como documento básico el *Cuadro Comparativo de Iniciativas de Ley de Transparencia y Acceso a la Información*, Dirección General de Apoyo

ficaciones técnicas fueron los últimos detalles de los acuerdos, pues en la mayor parte de los casos, en el fondo había consensos pero no en la forma. Por eso es prudente reparar a detalle en las discusiones sustanciales y en algunas posturas encontradas entre los participantes para tener una idea panorámica sobre el debate parlamentario del que pocos referentes quedaron, más allá de las memorias de quienes lo vivieron.

### 1. *Derecho fundamental vs. ley administrativa*

El primer tema central fue definir si la LFTAIPG sería una ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional o un sistema de normas administrativas, como se enuncia en el apartado anterior. Hay una enorme diferencia entre estos dos puntos. Lo que significa que una ley sea reglamentaria de una garantía o derecho fundamental es que la nueva norma desarrolla y hace realmente operable el derecho para cada persona, sin importar su profesión u ocupación. Se pensó en algún momento que la ley de acceso a la información sería para que los periodistas la utilizaran y ejercieran su *derecho a la información*. Esta idea es innecesaria cuando la garantía es para todos los individuos que sin necesidad de un intermediario (los medios de comunicación) pueden acceder directamente a los archivos del Estado.

En contraste, si la ley se diseñara para complementar las reglas de operación y administración del gobierno sobre transparencia, el objeto a legislar no es precisamente el derecho fundamental a la información, sino una prerrogativa administrativa del gobierno a dar información a su consideración y administrar sus archivos, sin garantizar la obligación de responder a las solicitudes de información de los ciudadanos. El Ejecutivo se inclinaba por la segunda posición, pero el Grupo Oaxaca insistía en que el derecho a la información era un derecho fundamental y debía reconocerse su naturaleza jurídica para incluso acudir a la Corte como última instancia protectora ante posibles violaciones.

En palabras de López-Ayllón, desde el Ejecutivo Federal, definir el carácter reglamentario de la ley en un artículo de la misma era innecesario, pues el carácter reglamentario de una ley “no depende de una disposición expresa de ella, sino que es un atributo derivado de su contenido”.

Parlamentario, Dirección de Apoyo a Comisiones, Subdirección de Apoyo Técnico-Jurídico a Comisiones, Cámara de Diputados.

Esto es, “una ley es reglamentaria de una disposición constitucional si los tribunales federales consideran que su contenido desarrolla disposiciones contenidas en la Constitución, independientemente de si una disposición de la propia ley así lo establece”.<sup>256</sup> Para el Grupo Oaxaca no era necesario presumir lo que la Corte pudiera interpretar si se podía especificar desde la propia ley, dándole además el sentido de garantía fundamental al resto del texto en beneficio del ciudadano frente al poder del Estado. En este caso, ambas interpretaciones son viables y lógicas jurídicamente, entonces fue necesario pasar al plano político.

El Grupo Oaxaca, conociendo las interpretaciones de la Corte y su historia limitativa del derecho, convencido de que su campaña se trataba de una reivindicación del derecho humano a la información y no una prerrogativa administrativa, persiguió este punto de diversas maneras en el debate legislativo. El Ejecutivo estudió ambas posibilidades, y aunque no salieron a la luz pública más argumentos que los legales, influyeron sus propios estudios. La Cofemer consideró que si la ley definía el acceso a la información como un derecho fundamental (o natural e inherente de las personas, como sugirió el Grupo Oaxaca), significaría mayores obligaciones al gobierno y mayores costos a las autoridades, aunque no ignoraban que tener una ley reglamentaria del artículo 6o. era lo más idóneo en un sistema democrático en vías de fortalecerse.

Según Kate Doyle, quien documentaba la discusión en el momento en que sucedía, el Grupo Oaxaca quería, además, evitar a los solicitantes los procedimientos administrativos difíciles para poder obtener información oportuna, problema que sería reclamable ante la Corte en caso de incumplimiento, argumentando la violación de un derecho.<sup>257</sup> El diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, a nombre de su partido, afirmó durante el dictamen que el PRD respaldaba en lo general la LFTAIPG, “y sólo reservamos en la discusión en lo particular la negativa de ser considerada esta ley como reglamentaria del artículo 6o. constitucional en lo que se refiere al derecho de acceso a la información pública”.<sup>258</sup> A pesar de estos argumentos, la discusión se perdió y la LFTAIPG no lo refiere expresamente.

<sup>256</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 21.

<sup>257</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, *op. cit.*, nota 135, p. 35.

<sup>258</sup> Versión estenográfica de la sesión del segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura de 24 de abril de 2002, citado en Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 105.

Aunque parezca exageración, la diferencia de enfoques entre el Grupo Oaxaca y el Ejecutivo, derechos humanos el primero, derecho administrativo el segundo, influyó en aspectos fundacionales como la definición del término *información* dentro de la ley. Una de las lecciones que el Grupo Oaxaca tuvo clara fue la importancia de definir el término en el sentido más amplio posible, garantizando el menor número de obstáculos al solicitante, quien no estaría en posibilidades siempre de proporcionar el nombre exacto del documento que busca dentro de las oficinas del gobierno. Este aprendizaje vino de la experiencia del grupo social que promovió en Bulgaria la Ley de Acceso a la Información Pública, promulgada en 2000, que no contenía la definición del concepto de “información que es acceso de público”, lo que dejó un amplio marco de interpretación que según Emmy Barouh, integrante del grupo, otorgó a la burocracia búlgara una enorme variedad de opciones legítimas para negar información.<sup>259</sup>

También el Grupo Oaxaca consideró incluir dentro del concepto de “información” los avances en las tecnologías de la información y reconocer como “información”, los archivos electrónicos, así como introducir en la ley la exigencia para que las oficinas de gobierno realicen los mayores esfuerzos por difundir la información a través de Internet, y desarrollar buscadores electrónicos para que el usuario localice fácilmente la información que demanda. Incluso, tomando las experiencias internacionales, el Grupo Oaxaca sugirió un proceso de atención de solicitudes de información en línea y colocar computadoras en cada oficina de gobierno para que los usuarios accedan a documentos y se aliente el uso de las herramientas tecnológicas para abaratar costos al usuario.<sup>260</sup> El equipo de trabajo del Ejecutivo propuso determinar que el Estado estaba obligado a entregar *documentos* y no *información*.

Finalmente, en el preámbulo de los dictámenes de aprobación de la iniciativa de ley, en las cámaras, se dice que se trata de una ley expedida por el Congreso de la Unión en sus facultades de “emitir disposiciones legislativas que aseguren el acceso de los ciudadanos a la información pública gubernamental”.<sup>261</sup> Por su parte, el Senado reconoció que desde

<sup>259</sup> Barouh, Emmy, “Práctica del derecho de acceso a la información en la experiencia comparada”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, *op. cit.*, nota 123, p. 11.

<sup>260</sup> Luna Pla, Issa, “La importancia de la tecnología en el proceso democrático. Internet y acceso a la información”, *ibidem*, p. 60.

<sup>261</sup> *Gaceta Parlamentaria, cit.*, nota 197.

la adición del artículo 6o. en 1977 han sido numerosos y constantes los foros públicos donde se debate la necesidad de “regular el derecho a la información”, y remata afirmando “hoy el Congreso de la Unión tiene la oportunidad histórica de empezar a dar respuesta a esta postergada demanda ciudadana”.<sup>262</sup> De hecho, en el mismo preámbulo de la ley, la Cámara de Diputados retomó la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de la garantía al derecho a la información para argumentar que la ley legisla el acceso a la información como derecho fundamental derivado del artículo 6o. constitucional. Además, considera a la Suprema Corte como última instancia para proteger el acceso a la información. Estos elementos exponen la disyuntiva del debate desde los diversos actores y en sus diferentes posturas.

## 2. Alcance de la ley

De igual importancia fue la definición del ámbito de aplicación de la ley y los sujetos obligados. En un inicio, la iniciativa del Ejecutivo comprendía la administración pública federal, excluyendo a los otros poderes y organismos del Estado, pero a finales de 2001 esta postura se rectificó, probablemente ante la presión de la opinión pública. El Grupo Oaxaca incorporó desde el principio del proceso de diseño de su proyecto a los tres poderes y los órganos constitucionales autónomos, en un sentido amplio y bajo la premisa de seguir los recursos públicos hasta donde lleguen y hacer de los receptores sujetos de la rendición de cuentas.

Bajo esta mirada, podría pensarse que la ley incluiría también a los partidos políticos porque reciben fondos públicos, pero siendo éstos quienes apoyaron la aprobación de la ley dentro del Congreso de la Unión, velaron por sus propios intereses y al final se excluyeron del grupo de sujetos obligados en los proyectos y en la legislación aprobada.<sup>263</sup> Aun así, la iniciativa del Ejecutivo consideró obligar a los partidos políticos y

<sup>262</sup> *Diario de Debates*, núm. 16, Legislatura LVIII, año II, segundo periodo ordinario, 30 de abril de 2002, *Decreto por el que se expide la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*. Dictamen de primera lectura. Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos.

<sup>263</sup> Becerra, Ricardo y Lujambio, Alonso, “¿Por qué constitucionalizar?”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 183.

a las agrupaciones políticas solamente en cuanto a la información sobre el uso de los recursos públicos (los de fuentes privadas no) y a través de sus informes rendidos al IFE.

Francamente hubo pocas voces en la opinión pública que abrieron el espectro de la ley hasta el sector privado, extendiendo la obligación de transparentar y garantizar el acceso a la información a las empresas privadas. Rossana Fuentes Berain sugirió en 2001 que la ley debería cubrir no solamente el ámbito público del gobierno, incluso de manera simultánea se deberían transparentar todos los actos de la nación y sus ciudadanos, y las empresas que están en el mercado de capitales, las organizaciones no gubernamentales que reciben donativos públicos, las escuelas y colegios de profesionistas y, desde luego, los medios y periodistas que laboran en ellos.<sup>264</sup> Esta postura innovadora parecía lo más conveniente para muchos actores del debate, pero no lo suficiente como para avanzar hacia la regulación de la información en manos de particulares.

Junto con el alcance de los sujetos obligados, un tema clave en el diseño de la ley fue si se trataría de una ley de carácter federal o general (nacional). La primera significa que la norma aplica exclusivamente para los organismos y entidades federales, dejando a la libertad de cada congreso estatal la adopción de leyes estatales y municipales. Una ley general de transparencia y acceso a la información conllevaba una reforma constitucional que tuviera validez en todos los niveles del gobierno, y tanto el Ejecutivo como el Grupo Oaxaca consideraron que las condiciones políticas no eran aptas para una reforma constitucional, después de una valoración y sondeo con las principales fuerzas.<sup>265</sup> Incluso en los estudios del equipo de elaboración de la ley del Ejecutivo se consideró que darle reconocimiento constitucional a la ley, que fuera reglamentaria del artículo 6o. constitucional, implicaba indirectamente que su ámbito de aplicación fuera mayor: el Estado, sus tres poderes y sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

<sup>264</sup> Fuentes Berain, Rossana, “México y EU. Infancia e información”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 123, p. 32.

<sup>265</sup> Esta afirmación también es sostenida por Sergio López-Ayllón en “La constitucionalización del derecho de acceso a la información: una propuesta para el debate”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 243.

### 3. Reserva y clasificación

Las tres iniciativas propusieron delimitar las excepciones de reserva de información, reconociendo que el derecho no es ilimitado y las reservas deben proteger la seguridad nacional, la seguridad pública y la protección a la vida privada.<sup>266</sup> Aunque el consenso estaba claro en que el sistema de reservación cubriría los tres ámbitos mencionados, hubo otros que se impusieron también en los proyectos por estar ya clasificados como información reservada en otras leyes.

La iniciativa del Ejecutivo proponía que todas las disposiciones existentes en otras leyes que impidan la entrega de información quedaran vigentes. El Grupo Oaxaca planteó establecer una lista de causales de reserva de la información dentro de la ley y derogar las disposiciones que en otras leyes reservaran cualquier tipo de información. La Cofemer fue quien elaboró un estudio exhaustivo de impacto regulatorio, es decir, la búsqueda de todas las leyes del sistema jurídico mexicano que establecen algo sobre información reservada o confidencial, que sirvió para identificar todas las causas de reservas en el sistema de normas mexicano.

Ante todo el enramado de información clasificada, el Ejecutivo, a diferencia del esquema de clasificación que desarrollaba en sus borradores precedentes a la iniciativa de ley, al menos admitió la conveniencia de desarrollar criterios específicos reducidos a doce puntos que a manera de principios establecían las causas legítimas de reservas. La propuesta del Grupo Oaxaca presentaba estos principios en ocho puntos desde sus borradores primeros, y buscó que el Ejecutivo abandonara su esquema de clasificación por temas, dependencias y mixto porque de abría caminos discrecionales para que la misma autoridad definiera según el caso. En contraste, la iniciativa de ley del grupo establecía un método para hacer verdaderamente compleja la clasificación de la información, al requerir un decreto con la justificación de la reserva.

Las dos iniciativas consideraban además reservada la información que vulnera el secreto bancario, la información fiscal, la que afecte las decisiones y proyectos en curso, los procesos de investigación criminal y el secreto comercial. Solamente la iniciativa del Ejecutivo reservaba, además, la información que contuviera opiniones y comentarios que formaran parte del proceso deliberativo de los órganos del Estado, y que causa-

<sup>266</sup> *Gaceta Parlamentaria, cit.*, nota 197.

ra “un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes”. Aunque se sabe poco del porqué se consideraron como clasificadas las materias de control migratorio y la información tributaria en su conjunto, seguramente el equipo del Ejecutivo retomó estas clasificaciones de otras leyes que previamente ya clasificaban estas materias.

Otro tema estructural de la discusión fue definir el concepto de seguridad nacional y asegurar los mecanismos justos para aplicar esta categoría de reserva a la información pertinente.<sup>267</sup> En foros previos a la aprobación de la ley, Kate Doyle ya había enfatizado el hecho de que en los Estados Unidos, a pesar de la legislación de acceso a la información vigente desde los años sesenta, la sociedad organizada lucha contra una cultura de secreto sumamente poderosa, surgida a partir de las amenazas atómicas y recientemente las terroristas, donde el Estado reserva sistemáticamente casi cualquier información “sensible” bajo el argumento de *intelligence sources and methods* (fuentes y métodos de inteligencia) que “prácticamente protege cualquier cosa del escrutinio público”.<sup>268</sup>

En realidad el tema de la *seguridad nacional* merecía una discusión seria en su aplicación como causa de reserva, pero las respuestas fueron más pragmáticas. La elaboración de la ley de acceso a la información no debía pretender definir conceptos complejos de la vida pública y la gestión gubernamental que ni siquiera estaban definidos por otras leyes o por la misma Corte, como este concepto. Lo que sí ocupaba a la nueva ley era garantizar, por un lado, la protección y resguardo de la información que pueda dañar la seguridad y, por otro, abrir al escrutinio público aquélla relacionada con las funciones estatales de seguridad, siempre y cuando no dañe la seguridad nacional. A este mecanismo de comprobación se le conoce como “prueba de daño” y es la respuesta jurídica al dilema que propone el tema. La prueba de daño es crucial para la aplicación de la reserva por seguridad nacional, estipula que los daños que la divulgación de la información pueden causar no son mayores que la im-

<sup>267</sup> Cfr. la versión del Documento *Matriz extendida de decisiones del anteproyecto de la ley de acceso a la información*, cit., nota 250.

<sup>268</sup> Doyle, Kate, “El acceso a la información en Estados Unidos. Balance y perspectivas”, *op. cit.*, nota 123, p. 21.

portancia de hacer de conocimiento público la información; es decir, que el interés público pese lo suficiente como para que el Estado considere su divulgación.<sup>269</sup>

Debatir las causas de reserva de la información no fue tarea fácil. Al tema de la seguridad nacional le acompañó el de la *estabilidad financiera y económica*. Esta excepción estaba propuesta en el proyecto del Ejecutivo y planteaba reservar toda la información que pudiera “dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país”. El peligro de adoptar esta postura sería, en términos de Doyle, que los arreglos secretos entre el gobierno y la comunidad privada bancaria en México se eximirían del escrutinio público por un supuesto daño a la estabilidad económica del país.<sup>270</sup>

Aunque la clasificación de información reservada sería en cualquier caso un asunto de debate y polémica, ambas iniciativas de ley consideraban uno de los principios del Decálogo del Grupo Oaxaca conocido como el *principio de publicidad* de la información, que favorece al solicitante ante la duda acerca de reservar o no cierta información y de hacer los esfuerzos necesarios para difundirla al máximo.

Una propuesta contenida en el proyecto del Grupo Oaxaca fue que la información no podría reservarse “cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”. Este aspecto pudo respetarse hasta el final de las negociaciones y quedó plasmado en la ley final.

En cuanto al periodo máximo en el que estaría reservada la información, se propuso en el proyecto del Grupo Oaxaca un lapso de diez años, mientras el Ejecutivo planteó veinte años, en comparación a los cincuenta años que en sus iniciativas previas sugirió la autoridad. En ambas iniciativas se estableció la obligación de fundar y motivar las negativas de información, la primera es especificar las partes de la ley que se aplican sobre las causas de la negativa, y la segunda sobre la interpretación jurídica y lógica de la autoridad sobre la ley en cada caso que se niegue información.

Con el ánimo de no generar más trabajo a los funcionarios públicos a causa de la nueva ley, el proyecto del Ejecutivo consideró la posibilidad de que la autoridad argumente la *inexistencia* de la información o documentos. Aunque en su momento se advirtió que la inexistencia podría

<sup>269</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>270</sup> *Idem*.

convertirse fácilmente en una nueva causa de reserva de la información que sirviera de escudo a servidores públicos dispuestos a negar información al solicitante, la propuesta siguió adelante y trascendió en la ley.

#### 4. Aspectos de procedimiento

El proyecto del Ejecutivo contenía un procedimiento de manejo interno de las solicitudes de información y de la clasificación de información acorde a las posibilidades reales para implementar la ley, controlando el costo al erario público. Sin embargo, la gran preocupación de algunos funcionarios públicos fueron los costos de la búsqueda, la entrega y la reproducción de la información y el proyecto del Ejecutivo los establecía.

Por su parte, la iniciativa del Grupo Oaxaca defendió el principio del menor costo para el solicitante, relacionado con la aplicación indiscriminada del derecho a la información, esto es, que todas las personas tienen el derecho de acceder a la información, sin importar su género, religión, raza o situación económica. Así, la propuesta del grupo fue incluir costos únicamente por la reproducción de la información si así lo elige el solicitante (copias simples o certificadas, registros electrónicos, entre otros).

Las tres propuestas de ley coincidieron en que las características del procedimiento de acceso debe ser sencillo, a bajo costo y que no implicara por parte del particular justificar para qué solicita la información (interés jurídico); además, convergieron en la obligación de los órganos del Estado de publicar información básica de oficio sin que sea solicitada.<sup>271</sup> Particularmente, el Grupo Oaxaca defendió que se resguardara el interés jurídico, pues podría ser usado como mecanismo de intimidación por parte de los funcionarios, interrogando al solicitante sobre los motivos por los que requería la información e inhibiendo el ejercicio del derecho fundamental.

Porque la información como bien público tiene la cualidad de la oportunidad, y para evitar que las solicitudes se estancaran y acumularan en las oficinas del gobierno, los proyectos consideraron periodos puntuales de entrega de la información. El Ejecutivo consideró un plazo de veinte días para notificar la respuesta al solicitante, mientras que el Grupo Oaxaca planteó diez días. En apoyo a la agilización del procedimiento, las

<sup>271</sup> *Gaceta Parlamentaria, cit.*, nota 197.

autoridades estaban obligadas en la iniciativa del grupo a orientar al solicitante acerca de la mejor opción para localizar la información de su interés y a referirlo en caso de que la oficina de gobierno a la que acudió no la tenga en su poder.

El silencio administrativo debía ser prevenido dentro de la legislación. Cuando la autoridad no responde a la solicitud de información el solicitante queda indefenso esperando. Este tema lo enmarcó el Grupo Oaxaca en el concepto de la *positiva ficta*, es decir, cuando haya falta de respuesta de la autoridad después del plazo establecido por la ley, se considera como un acto de negligencia y la autoridad quedaría obligada a responder al solicitante “positivamente” dentro de los siguientes diez días hábiles.<sup>272</sup>

La versión del Ejecutivo buscaba un recurso de *negativa ficta*, es decir, ante el silencio de la autoridad, la solicitud se entendería como una respuesta “negativa” al solicitante y éste debía interponer un recurso ante el órgano supervisor de la ley para que aquel resolviera lo conveniente. En ambos casos, las posibilidades de que el solicitante obtuviera la información no variaban mucho, el punto estaba en proponer una obligación más efectiva para que la autoridad respondiera en tiempo y forma.

### 5. Órgano supervisor

Otro punto en la discusión fue la pertinencia de que los integrantes del órgano supervisor de la ley, que se denominaría Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) a propuesta del Grupo Oaxaca, fueran designados por el Ejecutivo, pero ratificados por el Legislativo. Esta discusión es estructural porque se trata de garantizar la autonomía del Instituto y su función supervisora. El Ejecutivo se opuso a que el Poder Legislativo interviniera en el proceso de ratificación de los miembros del órgano. El Grupo Oaxaca propuso que fuera la Cámara de Diputados quien por mayoría simple ratificara o rechazara a los candidatos propuestos por el presidente.<sup>273</sup> El argumento del Ejecutivo en específico fue que el Senado debería revisar la propuesta de candidatos, dado que hacerlo a través de la Cámara de Diputados era inconstitucional. Más allá de la explicación jurídica de los roles de cada cámara, lo que interesó a ambos

<sup>272</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, en Blanton, Thomas S. *et al.* (coords.), *op. cit.*, nota 135, p. 36.

<sup>273</sup> *Idem.*

actores fue utilizar la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo para equilibrar el poder de decisión y fomentar la independencia de los miembros del IFAI.

La autonomía del Instituto se garantizaba en ambas iniciativas en varios niveles: autonomía de decisión, gestión y presupuestaria; requisitos de nombramiento y remoción; escalonamiento de los periodos de función de los comisionados; informe al Congreso y transparencia dentro del órgano, y las decisiones del Instituto sujetas al control judicial. Al final, el IFAI es considerado una instancia administrativa dentro del Poder Ejecutivo Federal con funciones de tribunal administrativo.<sup>274</sup>

Las iniciativas de ley coincidieron en que el perfil de los miembros comisionados del IFAI debía cumplir con ciertos requisitos que garantizaran prestigio, independencia de juicio y conocimiento en el tema. Donde sí hubo diferencias fue en los poderes para dotar a este Instituto en sus funciones de resolución de recursos promovidos por los solicitantes. La propuesta del Grupo Oaxaca planteó que el IFAI tuviera la facultad de ordenar a los sujetos obligados a cumplir con sus resoluciones y a impartir sanciones a quienes violen los principios de la ley. El matiz del proyecto del Ejecutivo era de menor rigor en este escenario, el IFAI emitiría recomendaciones definitivas, pero no vinculatorias, y no tendría facultades para imponer sanciones directamente a las autoridades, pero sí para notificar a los órganos de control interno de cada entidad sobre las infracciones a la ley y su reglamento.

En ambas iniciativas se consideraba que el IFAI sería el principal promotor de la cultura del derecho de acceso a la información, en términos del Grupo Oaxaca. Esto significó que el IFAI tendría por obligación las atribuciones de organizar eventos y campañas de difusión, cursos de capacitación a funcionarios públicos y sociedad civil, orientar a los particulares sobre el uso efectivo de la ley y hacer investigaciones para ampliar el conocimiento en la materia.

### III. DEL CONSENSO A LA APROBACIÓN

La construcción y diseño de la nueva norma es nada más una de las condiciones del proceso de cambio y reforma. Se trata de una lucha por

<sup>274</sup> *Gaceta Parlamentaria, cit.*, nota 197.

*objetivar* los puntos de vista de los actores políticos y las pugnas del movimiento social, en el campo de batalla del derecho como marco de la lucha por el lenguaje normativo, de tal forma que unas expresiones se constituyen desplazando a otras y objetivando una postura por encima de la otra.<sup>275</sup> Esto es precisamente lo que conduce a la deliberación, el consenso y la aprobación.

En este paso del consenso y aprobación se quedaron muchas iniciativas por reglamentar el derecho a la información en el pasado, justo aquí se decide el destino y diseño final de una norma. En el dictamen de la LFTAIPG de la Cámara de Senadores se dijo “lo peor que nos puede pasar es que hoy, que hemos logrado desagregar temas del derecho a la información, y con la Ley en dictamen empezamos a otorgar validez jurídica a uno de los varios derechos implícitos en el derecho a la información, nuevamente detengamos su avance”.<sup>276</sup>

Vale la pena explorar cuáles elementos funcionaron exitosamente y qué propuestas generaron acuerdos en el contexto del inminente respaldo político que acompañó el proceso deliberativo. El episodio final del movimiento por el derecho de acceso a la información concluyó con la aprobación de la misma en un ánimo de satisfacción y logro, no perfecto sino perfectible.

### 1. *Principales aportaciones*

Cada una de las iniciativas presentadas ante la Cámara de Diputados, la del Ejecutivo, la del diputado Barbosa y la del Grupo Oaxaca, obedecía a su propia estructura y organización de los deberes y obligaciones de la autoridad, así como los derechos de las personas, y el procedimiento y condiciones para ejercer tal derecho. Para hacer más práctico el trabajo de consenso entre las propuestas de las iniciativas se optó por utilizar como base del documento de proyecto de ley la estructura de la iniciativa del Ejecutivo. Ésta aportó un esquema útil para cubrir todos los rubros relevantes, pero también uno limitativo que dividió la ley en dos partes; las normas que aplicarían al Ejecutivo Federal y las que deberán desarrollarse en el resto de los sujetos obligados.

<sup>275</sup> Sobre la lucha por el lenguaje normativo, *cfr.* García de Enterría, E., *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución francesa*, Madrid, 1999, citado en Cossío D., José Ramón, *op. cit.*, nota 2, p. 265.

<sup>276</sup> *Diario de Debates*, núm.16, *cit.*, nota 262.

Después hubo muchas propuestas interesantes para rellenar el documento de la ley cuando se definió la estructura central, todas ellas se encuentran en las versiones originales de las iniciativas de ley presentadas por separado. Algunas de esas propuestas, aunque de entrada parecían como beneficiosas ideas, representaban enormes dificultades para ser implementadas, y otras eran poco rigurosas en el lenguaje jurídico.<sup>277</sup> Pero aquéllas que sí prosperaron tienen una historia de debate, pérdida y ganancia en las postulaciones de cada lado de la deliberación parlamentaria. También muchas aportaciones se develaron a lo largo de la campaña, es el caso de las propuestas del Grupo Oaxaca, numerosas veces dirigidas a que el Ejecutivo subiera el estándar de las suyas.

Por ejemplo, los primeros borradores de la iniciativa foxista no consideraban una obligación tácita de los funcionarios a cumplir con los procedimientos de acceso a la información, y menos un sistema de sanciones para aquéllos que incumplieran. En el momento crucial de la elaboración y consenso de las iniciativas, el Grupo Oaxaca se centró en la importancia de tener una ley con sanciones para obligar al funcionario a cumplir la norma y a darle rigor a la legislación que, a diferencia de un acuerdo o decreto, garantiza un derecho fundamental a la información. Finalmente, hubo consenso en que determinadas conductas de los servidores públicos contrarias a la ley pudieran dar lugar a responsabilidad administrativa relacionada con el manejo de la información bajo su resguardo.

Otra de las aportaciones del Grupo Oaxaca, anterior a la presentación de los proyectos de ante la Cámara de Diputados, fue que la ley debía abrir no solamente “documentos administrativos”, sino toda aquella información que se refería a la toma de decisiones y políticas públicas dentro de todo el Estado. Este punto no estuvo en la iniciativa Barbosa ni tampoco en los primeros borradores del Ejecutivo. Ya en el momento del

<sup>277</sup> *V. gr.* según López-Ayllón, las inconsistencias en la iniciativa de ley promovida por el Grupo Oaxaca eran: 1) Establecía un “derecho de acceso a la información completa, veraz, adecuada y oportuna”, y para López-Ayllón, “técnicamente este derecho no existe”, sino un derecho de libertad de buscar información como lo establecen los instrumentos internacionales. 2) La iniciativa no establecía plazos máximos para la reserva. 3) El Instituto Nacional de Acceso a la Información tendría capacidades de imponer sanciones a los funcionarios públicos. Ésta es una función que la Ley de Responsabilidades otorga a la Secretaría de la Contraloría. En López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 18.

debate parlamentario, la idea progresó a que la ley estableciera una obligación a los servidores públicos para la creación de registros de procesos deliberativos, el Grupo Oaxaca propuso que “en cada reunión de los órganos en que se discutan y adopten decisiones públicas deberá levantarse una minuta que deberá preservarse en los archivos oficiales”.<sup>278</sup>

En el tema de las investigaciones judiciales, el proyecto de Fox las clasificaba todas como reservadas. En contraste, la propuesta del Grupo Oaxaca reservaba aquella información que “comprometa los procesos judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no causen estado”,<sup>279</sup> y establecía el acceso para aquéllas que hubieran “causado estado”. Aunque en el momento del debate esto pareció un avance importante, este tema causó una gran crítica por parte del Poder Judicial, que hasta antes de la LFTAIPG ya abría gran parte de la información judicial y la medida vino a limitar la apertura, como se cuenta en la sección sobre la crítica a la ley y el movimiento.

El Grupo Oaxaca sostuvo en la agenda pública la importancia de contar con un organismo autónomo para la supervisión de la ley. Prueba del efecto que tuvo su activismo es que el Ejecutivo incorporó parte de la formulación de la propuesta del Grupo Oaxaca al llamado Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública.<sup>280</sup> Sin embargo, la idea de establecer un organismo especial que supervisara la ley no fue exclusivamente del Grupo Oaxaca. En la propuesta del Ejecutivo estuvo presente de muchas formas. Lo que sí fue logro del Grupo Oaxaca fue darle más facultades, poder frente al Ejecutivo y evidenciar que requeriría independencia en el nombramiento de sus miembros, en la toma de decisiones y en la asignación del presupuesto del organismo. En particular, el Grupo Oaxaca aportó el establecimiento de las atribuciones de elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir el conocimiento de la ley, cooperar con órganos similares de las entidades federativas y municipios, y el recurso de reconsideración transcurrido un año de que el Instituto expidiera una resolución.<sup>281</sup>

<sup>278</sup> Doyle, Kate, *op. cit.*, nota 135, p. 38.

<sup>279</sup> *Idem.*

<sup>280</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 14.

<sup>281</sup> *Ibidem*, p. 20.

La discusión sobre la creación de un órgano supervisor se centró en dos posturas; una en contra de la creación de estructuras burocráticas nuevas, y otra en favor de su creación para difundir el derecho y para tener una instancia que intercediera por el solicitante frente al Estado. Los argumentos en favor apuntan hacia diversas tareas que deben desempeñar estos organismos, y que quedan fuera de la función pública tradicional. Entre estas “tareas creadas” por una norma nueva y progresista, la principal es la difusión o socialización del derecho de acceso a la información. Como explica Salvador Nava, una buena parte de los mexicanos no conoce el alcance de este derecho por su añeja privación. Para Nava es una necesidad para *controlar al controlador*.<sup>282</sup>

El punto de vista del gobierno sobre la creación de este órgano fue que era necesario dada la desconfianza de la población sobre las instituciones en general, aunque no podría ser autónomo porque la reforma constitucional retrasaría todo el proceso de aprobación y porque la tendencia de crear estos órganos para otras garantías constitucionales, como derechos indígenas o regulación de telecomunicaciones, era impráctica; además, fraccionaría las facultades del Ejecutivo Federal en un sistema presidencial democrático.<sup>283</sup> Finalmente, las partes coincidieron en la creación del llamado IFAI y su diseño quedó plasmado en la ley con los pros y contras que cada parte manifestó.

Los preceptos normativos que defendió el Grupo Oaxaca tanto a lo largo de su campaña como al momento del consenso legislativo y que quedaron plasmados en la ley final fueron, entre otros: el principio de publicidad por encima de la reserva; información de oficio o rutinaria; procedimiento expedito y gratuito; creación de un órgano garante del derecho a la información de las personas; ampliar la aplicación de la ley a todos los organismos del gobierno federal, incluyendo instituciones públicas autónomas; la prueba de daño; plazo de reserva de la información clasificada como reservada por doce años; que la información solicitada por un individuo sea pública para todos los demás a través de Internet; el recurso de *positiva ficta*, que ante la inatención de una solicitud de infor-

<sup>282</sup> Nava Gomar, Salvador, “El derecho de acceso a la información en el Estado mexicano. Apuntes de caso para su constitucionalización”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 55.

<sup>283</sup> López-Ayllón, Sergio, “La creación de la ley de acceso a la información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, *op. cit.*, nota 34, p. 15.

mación dentro del plazo establecido la autoridad tiene la obligación de responder positivamente al solicitante. Otro de los avances normativos que introdujo el Grupo Oaxaca al texto de la ley final fue la distinción de la información referente a crímenes contra la humanidad o violaciones graves a derechos humanos, prohibiendo su reserva. También, el grupo enriqueció la propuesta con una mejor definición de *seguridad nacional*, y las obligaciones de información que de oficio deben publicar los sujetos obligados sin necesidad de que les sea solicitada.<sup>284</sup>

Las aportaciones del Ejecutivo, además de proveer la base del documento sobre el cual se construyó la LFTAIPG, fueron valiosas en términos de la técnica jurídica y el conocimiento del funcionamiento de la administración pública federal del equipo encargado del proyecto. Gracias a estas cualidades, las buenas ideas en las iniciativas de ley tuvieron una forma y lenguaje que hiciera operable la norma, garantizara al máximo su rendimiento y eficacia, y comprometiera al gobierno a lo posible y no a lo imposible o incumplible.

## 2. Aprobación

Una vez aprobada la LFTAIPG el Grupo Oaxaca declaró en diversas ocasiones que se terminaba solamente el primer paso de un largo proceso de implementación y garantía del derecho a la información, cuidando de no generar falsas expectativas que pudieran desacreditar el esfuerzo legislativo de su aprobación por la impaciencia de ver el cambio de manera inmediata.

Existe consenso en la literatura escrita respecto a que, de manera inédita, el proceso de creación de la LFTAIPG conjugó la participación de una enorme diversidad de actores: el gobierno, partidos políticos, la academia, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación. Para López-Ayllón,

el proceso no hubiera llegado a buen puerto sin la firme y decidida voluntad del presidente Fox de impulsar el proyecto, aun a costa de guardar en ocasiones un silencio prudente a fin de lograr que se sumaran los intereses de todos. Más importante aún, fue esa voluntad política la que permitió

<sup>284</sup> *Ibidem*, p. 19.

que el proyecto venciera las fuertes resistencias e intereses que se oponían a su creación.<sup>285</sup>

Unas semanas antes de la aprobación de la ley federal, en los estados de la República se pasaron dos leyes estatales: Jalisco y Sinaloa.<sup>286</sup> Particularmente la ley de Sinaloa, por el beneplácito de diversos críticos, despertó el interés de otros estados, y durante la última semana de abril de 2002 el gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel, inició la consulta con expertos del Grupo Oaxaca y otros actores para elaborar su propia iniciativa de ley. El efecto en cadena de aprobación de leyes estatales se prolongó, para 2006 el 88% de los congresos estatales aprobaron leyes de transparencia y acceso a la información, hasta que finalmente el 100% lo hizo en 2007.<sup>287</sup>

El dictamen de aprobación de la LFTAIPG en la Cámara de Diputados explica la ley a partir de tres ejes. El primero es la obligación del Estado de hacer pública información que permita un conocimiento básico sobre las funciones, acciones, resultados, estructura y recursos asignados a los órganos del Estado. El segundo eje establece el diseño detallado del procedimiento para las dependencias y entidades de la administración pública federal, permitiendo que el resto de los poderes, los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos implementen procedimientos acordes a los principios de la ley. El tercer eje es la creación de instituciones responsables de la aplicación e interpretación de la legislación, en el caso del Ejecutivo Federal se crea el IFAI.<sup>288</sup> Este último eje generó polémica dentro de la Cámara de Senadores aunque los diputados ya la hubieran aprobado.

La Ley Federal de Protección de Datos Personales aprobada en la Cámara de Senadores, que se turnó posteriormente a la Cámara de Diputados, establecía una nueva autoridad dedicada a observar la protección de datos personales.<sup>289</sup> Este proyecto de ley tuvo por objeto proteger los derechos a la dignidad, el honor y la intimidad de las personas en el sector

<sup>285</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>286</sup> Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Ramírez de Alba Leal, Leticia, “La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales”, en López-Ayllón, Sergio (coord.), *op. cit.*, nota 24, p. 81.

<sup>287</sup> *Idem*.

<sup>288</sup> *Gaceta Parlamentaria, cit.*, nota 197.

<sup>289</sup> *Diario de Debates*, Cámara de Senadores, Legislatura LVIII, año II, Segundo periodo ordinario, Diario 14, 25 de abril de 2002.

público y privado. El llamado Instituto Federal de Protección de Datos Personales se estableció como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía para control de los responsables de los registros, bancos o bases de datos personales, y tenía el poder de sancionar. Estas facultades se duplicaban con la creación del IFAI, en tanto que la LFTAIPG contenía un apartado sobre la protección de datos personales y otorgaba facultades al IFAI para controlar estos registros. El Senado al recibir la iniciativa de la LFTAIPG aprobada por los diputados cuestionó su contenido, aunque finalmente hubo una mayoría que optó por pasar la ley de transparencia.

La aprobación de la LFTAIPG en la Cámara de Diputados fue calificada por el Grupo Oaxaca, diputados y el gobierno de Fox como un gran paso y legado jurídico a la democracia de México. Los líderes de los grupos parlamentarios reconocieron el trabajo de legisladores, del Ejecutivo y del Grupo Oaxaca, por su labor en la identificación de coincidencias y el acercamiento de las diferencias entre las iniciativas de ley. En su discurso en representación del PRD, el diputado Barbosa Huerta dijo:

resulta pertinente reconocer desde esta tribuna que el producto legislativo que entregamos a la sociedad mexicana es el resultado de la participación no sólo de diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, sino también de organizaciones, universidades e intelectuales conocedores del tema y de manera muy particular de nuestros reconocidos amigos los miembros del Grupo Oaxaca.<sup>290</sup>

El PRI también desde la tribuna reconoció a través del diputado Víctor Gandarilla “a los distinguidos investigadores, académicos y comunicadores, integrantes del llamado Grupo Oaxaca, quienes se dieron a la tarea de elaborar una propuesta de avanzada en la materia”, y subrayó “la valiosa participación de este grupo en la identificación de las coincidencias y de acercamiento de las diferencias contenidas en las diversas iniciativas”.<sup>291</sup> Seis días después, el dictamen de la LFTAIPG turnada al Senado

<sup>290</sup> Versión estenográfica de la sesión del segundo periodo ordinario del segundo año de ejercicio de la LVIII Legislatura del 24 de abril de 2002, citado en Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 105.

<sup>291</sup> *Ibidem*, p. 108.

se aprobó en la primera lectura en esta Cámara, después de sorteado el dilema de duplicidad generado por la ley de datos personales.<sup>292</sup>

Aunque no hubo un reconocimiento abierto y público del presidente Vicente Fox a la colaboración del Grupo Oaxaca y el movimiento que promovió, diversos funcionarios involucrados en el proceso, en particular Eduardo Romero Ramos, secretario de la SECODAM, y José Luis Durán Reveles, subsecretario de la Secretaría de Gobernación, admitieron la importante labor del grupo. Desde la oficina de Durán Reveles se reconoció que las críticas del Grupo Oaxaca al proyecto de ley del Ejecutivo Federal ciertamente mejoraron el texto.<sup>293</sup>

Finalmente, la aprobación y publicación de la LFTAIPG fue aplaudida por organizaciones internacionales de la sociedad civil, como Artículo 19, National Security Archive de la Universidad George Washington en Estados Unidos, quienes afirmaron que el producto final fue una ley valiosa, “bien concebida, bien articulada e inequívoca en sus esfuerzos por garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información”.<sup>294</sup> Resaltaron valores como la instrucción a todas las entidades del gobierno a favorecer el principio de la publicidad por encima de la reserva y la obligación de las autoridades a publicar información rutinaria, así como otorgar el derecho de acceso a los solicitantes con un procedimiento sencillo y recurrir contra la negación injustificada. Sobre todo, las organizaciones de derechos humanos internacionales recibieron con gusto la innovación de la ley para distinguir la información relacionada con crímenes contra la humanidad o violaciones graves a los derechos.<sup>295</sup>

### 3. *Crítica de ley y el movimiento de acceso a la información*

La crítica de la reforma es amplia, porque como toda ley, todo movimiento social y toda política no podría tener un consenso absoluto, si eso

<sup>292</sup> “Se da cuenta con el dictamen suscrito por las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera. Se dispensa la segunda lectura. Intervienen al respecto los CC. Senadores Dulce María Sauri Riancho, Javier Corral Jurado, María del Carmen Ramírez García, José Natividad González Parás, José Guillermo Herrera Mendoza, Gloria Lavara Mejía, Elías Miguel Moreno Brizuela y Leticia Burgos Ochoa. Se aprueba”. *Diario de Debates*, Cámara de Senadores, Legislatura LVIII, año II, segundo periodo ordinario, Diario 16, 30 de abril de 2002.

<sup>293</sup> Navarro Rodríguez, Fidela, *op. cit.*, nota 156, p. 131.

<sup>294</sup> Doyle, Kate, “Acceso a la información en México”, *op. cit.*, nota 135, p. 42.

<sup>295</sup> *Idem.*

acaso existe.<sup>296</sup> La crítica es aquello que faltó o que se pudo hacer mejor a criterio de algunos, pero también que se puede hacer en el presente para fortalecer el derecho de acceso a la información. Hay crítica sobre la organización del movimiento social y la campaña de defensa del Grupo Oaxaca; la hay del texto de la ley en sus preceptos normativos y el lenguaje que finalmente quedó, y la crítica expuesta por funcionarios públicos que se vieron en la necesidad de implementar la nueva norma de acceso a la información.

Este apartado revisa algunos puntos polémicos y de inflexión observados por diversos actores. Sirve por lo tanto optar por una postura realista que reconozca que hay aspectos que pudieron haberse hecho de mejor manera desde todos los puntos de vista (la campaña social, política y el proceso legislativo). En ese entendido, en cuanto a la redacción de la ley, se parte del hecho lógico de que la negociación acerca el contenido de la LFTAIPG derivó en un texto donde se pretendió equilibrar las posturas ideológicas y los intereses de los actores participantes del movimiento social y político.

Dicho lo anterior, todo texto normativo es perfectible pero no necesariamente en el mismo momento de haberse elaborado y aprobado, porque naturalmente hay aspectos que no saltan a la vista del que redacta y aprueba, pero sí del que la aplica en el día a día. Esto significa que en la valoración de la crítica a la ley es importante considerar un problema de tiempos, con comentarios expresados inmediatamente después de su aprobación, y otros a cuatro años de su vigencia. De hecho, los cambios necesarios y mejor planteados se han visto claramente a la distancia del tiempo y en el ejercicio e implementación de la ley. Empero, se refiere aquí exclusivamente a la crítica de los años 2002 y 2003.

No obstante, desde el momento de su aprobación hubo puntos que evidentemente pudieron identificarse como débiles en la legislación y saltaron a la vista de algunos expertos. Para Doyle, el hecho de que los partidos políticos estuvieran obligados a divulgar las auditorías gubernamentales y los informes que entreguen al IFE, pero no a publicar información sobre sus fuentes de financiamiento fue extenuante.<sup>297</sup> Y no es para

<sup>296</sup> Hay que recordar que el orden jurídico y las reformas propuestas se componen de contenidos y expresiones en concreto que, de *facto*, no satisfacen a la totalidad de los actores políticos. Cossío D., José Ramón, *op. cit.*, nota 2, p. 211.

<sup>297</sup> Doyle, Kate, "Acceso a la información en México", *op. cit.*, nota 165, p. 43.

menos, los partidos políticos tienen una inmunidad excepcional en el texto normativo, dando solamente acceso a los documentos que informan de sus acciones y reservando los planes de ejercicio presupuestal, de estrategias de campaña, en fin, se clasifican los documentos que forman parte del proceso deliberativo y de toma de decisiones de los partidos y asociaciones políticas.

El problema de la restricción del acceso a los procesos deliberativos no fue motivo de polémica exclusivamente en los partidos políticos. La ley, en el artículo 14 fracción VI, finalmente reserva los documentos que contengan opiniones, recomendaciones o puntos de vista de los miembros del gobierno en tanto no exista una decisión final, un gran defecto que termina por exentar todo registro del proceso deliberativo interno del gobierno o que se puede utilizar para resguardar incluso información de decisiones definitivas y finalizadas.<sup>298</sup>

Igual desacuerdo provocó el escaso marco normativo que se incluye en la LFTAIPG para la protección de los datos personales y la necesidad de promover una ley de archivos públicos que complementen al régimen de acceso a la información. Lo que no hizo la LFTAIPG y debe hacer una ley de archivos públicos es, a decir de Patricia Galeana, ex directora del Archivo General de la Nación, precisar las normas de preservación de los documentos y las sanciones en casos de negligencia de los funcionarios públicos por la pérdida y descuido de los documentos.<sup>299</sup>

Otra crítica realizada en el momento cercano a la aprobación de la ley tuvo que ver con la restricción de acceso a la información judicial. Una de las provisiones que más causaron polémica del artículo 14 fracción IV es que otorga a los órganos judiciales y policiales amplias facultades para reservar información sobre sentencias e investigaciones en tanto no hayan “causado estado”. Jorge Camargo Zurita, quien fuera encargado de la implementación de la ley dentro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2002, advirtió que para este caso en específico la ley vino a inhibir el importante impulso que en su conjunto el Poder Judicial de la Federación había emprendido en materia de apertura.<sup>300</sup> De la crítica, la

<sup>298</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>299</sup> Galeana, Patricia, “La ley de archivos y el acceso a la información”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *op. cit.*, nota 143, p. 83.

<sup>300</sup> Según Camargo Zurita, “en el caso del Poder Judicial me parece que se cometió un error, y que estaríamos por ver cómo se pierde la gran oportunidad de conocer los in-

Corte pasó a contribuir con la reserva amplia de la información cuando publicó en 2003 sus normas de operación internas con respecto a la transparencia y acceso a la información, donde estableció, por encima del estándar de la LFTAIPG, un periodo de reserva de treintaseis años a los expedientes penales y familiares. Esta iniciativa fue altamente criticada en prensa y televisión, y presionó a la Corte a revisar su política y virar la balanza hacia el principio de apertura.<sup>301</sup>

Aunque con una menor intensidad y presencia en los medios de comunicación, las críticas de algunos funcionarios públicos apreciaron, a manera de preocupación, el posible abuso que los solicitantes pudieran hacer del derecho de acceso a la información. Esta crítica sobresale porque existen casos que así lo demuestran. Por ejemplo, en Estados Unidos una empresa de mercadotecnia solicitó al gobierno federal las direcciones de las personas que habían pagado el impuesto de fabricación casera de vino,<sup>302</sup> causando una búsqueda compleja y costosa de la información al gobierno para un fin comercial, o en el mismo país, un ciudadano que mandó al gobierno miles de solicitudes al año como medida de extorsión a la oficina a cambio de conseguir un empleo dentro de la misma, activando en vano el mecanismo de acceso a la información, el servicio burocrático de la búsqueda y entrega de la información.<sup>303</sup>

La crítica espontánea a escasos tres años de la existencia de la legislación tuvo un impacto directo en la LFTAIPG, incluso, en 2006 ya se le habían hecho dos reformas importantes. El 11 de mayo de 2004 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la derogación de la fracción I del artículo 22, que elimina la excepción de solicitar consentimiento al individuo para proporcionar sus datos personales en información referente a los casos de prevención y asistencia médica cuando la autorización

teresantísimos procesos internos de éste”. Camargo Zurita, Jorge, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa, *ibidem*, p. 28.

<sup>301</sup> El análisis de esta crítica y sus impactos en el cambio normativo son explicados por José Antonio Caballero Juárez en “La regulación sobre el acceso a la información judicial en México. Algunos comentarios sobre el Estado de la Cuestión”, en Caballero Juárez, José Antonio *et al.*, *El acceso a la información judicial en México: una visión comparada*, México, UNAM-Due Process of Law Foundation-Open Society Institute, 2005, pp. 189-205.

<sup>302</sup> Citado en Azurmendi, Ana, “El derecho de acceso a los documentos de la administración pública”, en Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coords.), *Nuevas perspectivas del derecho de la información*, *cit.*, nota 171, p. 50.

<sup>303</sup> *Idem*.

no pueda ser obtenida.<sup>304</sup> La razón por la que se derogó es porque establece una excepción al principio de privacidad de los pacientes sobre sus datos médicos sin que medie consentimiento del afectado, lo que “rebasa el ámbito de aplicación de la ley, además de que se violenta la esfera de garantías de los individuos”, ya que según las normas oficiales mexicanas sobre la protección de datos clínicos “es obligación de los médicos tratantes el acceder a la información clínica cuando ésta sea necesaria para su oportuna intervención profesional”.<sup>305</sup> La fracción I causó una excepción innecesaria, regulada por otra ley, que causaría confusión en sus términos, por ello la primera reforma fue evidente.

Porque el debate de la ley no se agotó con su aprobación, muchos de los temas estructurales y los detalles técnicos polémicos siguieron estando en la agenda pública, aunque en menor intensidad que durante la campaña del Grupo Oaxaca. El caso más evidente de esta continuidad fue la demanda por especificar en la LFTAIPG que se trata de una ley reglamentaria del artículo 6o. constitucional, como lo pidieron múltiples actores, entre ellos el Grupo Oaxaca.

En este contexto se inserta la segunda reforma a la LFTAIPG, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 junio de 2006, que añade al artículo 6o. que se interpretará conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer y demás tratados internacionales suscritos y ratificados por México.<sup>306</sup>

La preocupación original del legislador en esta reforma fue desarrollar más específicamente los límites entre el derecho a la información y los

<sup>304</sup> El texto original de la LFTAIPG establece en el artículo 22: “No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos: I. Los necesarios para la prevención o el diagnóstico médicos, la prestación de asistencia médica o la gestión de servicios de salud y no pueda recabarse su autorización”. *Diario de Debates*, núm. 16, *cit.*, nota 262.

<sup>305</sup> De la Comisión de Gobernación, con Proyecto de Decreto que Deroga la fracción I del artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1458-I, jueves 18 de marzo de 2004.

<sup>306</sup> La iniciativa de modificación al artículo 6o. de la LFTAIPG fue originalmente presentada por el senador Antonio García Torres el 8 de noviembre de 2005 ante el Pleno de la Cámara de Senadores.

derechos de terceros a la vida privada en los casos en que la ley no prevé las excepciones al acceso a la información de datos personales. Más adelante las cámaras coincidieron en que dado que dichos casos son escasos, el principio de máxima publicidad es imperante y no debe condicionarse en su aplicación a las características de cada caso. Los legisladores reconocieron que la reforma al artículo 6o. de la LFTAIPG no debería solamente referirse a “otros derechos fundamentales y garantías jurídicas de la persona” en el balance con el acceso a la información; el derecho a la información se encuentra evolucionado en el derecho internacional y es importante referir concretamente el marco normativo de este balance de derechos.<sup>307</sup> Es así que la reforma estableció un principio de publicidad vinculado con los tratados internacionales pertinentes.

La crítica al IFAI se ha disparado tanto desde los funcionarios públicos, las organizaciones de la sociedad civil y los usuarios de la ley. Baste con aludir que el discurso analítico fundamenta que el IFAI, tal y como quedó establecido en la LFTAIPG, es vulnerable al retorno imperativo de la cultura del secreto porque su autonomía no es real. La dependencia financiera del IFAI a la administración pública federal, el nombramiento y designación de sus miembros comisionados, el limitado alcance de su poder exclusivamente supervisor del Ejecutivo Federal, entre otros elementos técnicos, han hecho del discurso detractor un tema atendible durante los primeros años de la ley.

El conflicto de la autonomía del IFAI, dado que no está provista por la vía constitucional, se resolvió a través de la expedición de un decreto que aclarara su naturaleza jurídica, publicado el 24 de diciembre de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación* como Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Este decreto define al IFAI como un “órgano descentralizado, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios” y con autonomía presupuestaria y de decisión. Aunque bajo este marco el IFAI desarrolla sus funciones, el decreto carece de la seguridad jurídica que la norma constitucional provee para los organismos formalmente autónomos. Esta inseguridad jurídica aloja diversas amenazas para el IFAI principalmente provenientes desde el mismo Poder Ejecutivo Federal.

<sup>307</sup> De la Comisión de Gobernación con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1963, jueves 9 de marzo de 2006.

En 2003 se revelaron ante los medios de comunicación algunos proyectos de iniciativas de reforma a la LFTAIPG para permitir que las resoluciones del IFAI fueran impugnables por las dependencias y entidades del Ejecutivo ante el Poder Judicial. Esto daría una protección a las autoridades y funcionarios públicos frente al propio IFAI. Otra reforma propuso supeditar el pleno del IFAI al Ejecutivo, aumentando tres comisionados más al número original del pleno, y que además los nuevos comisionados no tuvieran que pasar por la objeción del Senado.<sup>308</sup> Esta iniciativa también proponía que las resoluciones del IFAI no fueran vinculantes sino recomendatorias, es decir, que no tuvieran la fuerza definitiva que la ley originalmente les concedió. Afortunadamente ninguna de estas reformas progresaron ni tuvieron eco dentro del Congreso, pero nada impide que en otros contextos vuelvan a promoverse iniciativas lanzadas desde los detractores del IFAI.

Para blindar al IFAI de estos problemas se ha planteado la necesidad de garantizar su autonomía constitucional. Esta demanda ha venido de diversos sectores, empezando por los funcionarios del mismo Instituto, quienes reconocen sus incapacidades y dificultades para cumplir la ley bajo el esquema original, pero también ha habido voces desde la sociedad civil y el gobierno del presidente Felipe Calderón.<sup>309</sup> Entre los argumentos más contundentes, la necesidad de autonomía se basa en la preocupación por la posibilidad de que la cultura del secreto se reinstale en el futuro.<sup>310</sup>

La crítica también se observa en la organización y estructura del Grupo Oaxaca, que obtuvo señalamientos de miembros de organizaciones de la sociedad civil y de algunos medios de comunicación y periodistas que no fueron parte de dicha estructura. La especialización y conocimiento de la Comisión Técnica en la materia, así como su operación estratégica dirigida hacia las cúpulas del poder político, mediático y económico, inevitablemente dejó fuera a un sector potencialmente interesado en participar en la campaña, y así lo hicieron notar sus críticos.

<sup>308</sup> Baltazar Macías, Atzimba y Guerrero Amparán, Juan Pablo, “El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: la construcción institucional”, en Concha Cantú, Hugo A. *et al.*, *op. cit.*, nota 34, p. 53.

<sup>309</sup> Periódico *Reforma*, domingo 10 de diciembre de 2006.

<sup>310</sup> *Human Rights Watch*, *op. cit.*, nota 136, p. 32.

El Grupo Oaxaca no pretendía fungir como *representante de la sociedad civil*, exagerando el término, sino como un grupo activo dentro de un sector, trabajando por una causa de derecho coyuntural. Por definición, el Grupo Oaxaca generó una forma de inclusión social y política, entre ciertos sectores con poder de coaccionar y, paralelamente, otra forma de exclusión de voces interesadas desde la sociedad civil desatendidas. Finalmente, los miembros del Grupo Oaxaca, aunque quedaron satisfechos del trabajo realizado y los resultados alcanzados, estuvieron conscientes de que el marco de la ley aprobada era perfectible y que la batalla por la defensa del derecho a la información es un proceso y no una meta en sí misma.