

El acceso a la información  
como un derecho  
fundamental

Capítulo

XIII

# QUIÉN PROTEGE EL EJERCICIO DEL DERECHO: EL DISEÑO INSTITUCIONAL Y LOS ÓRGANOS GARANTES

**ANALIZAREMOS EN PRIMER TÉRMINO LA CUESTIÓN RELATIVA AL DISEÑO NECESARIO DENTRO DE CADA UNA DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES** para gestionar las solicitudes de acceso a la información, para posteriormente revisar algunas cuestiones relacionadas con los llamados órganos garantes del derecho de acceso a la información.

## A. El diseño interno

El diseño institucional tiene que ver con la manera en que los sujetos obligados por el derecho se organizan para poder responder a las solicitudes de acceso a la información que le hacen los ciudadanos. Ésta no es una cuestión sencilla por varias razones. En primer lugar, por la diversidad de órganos que tienen la obligación de responder. Ya hemos dichos que comprende todas las entidades gubernamentales, tanto federales como estatales o municipales. Es decir, van desde la Secretaría de Hacienda y Crédito Público hasta las oficinas de todos y

cada de los ayuntamientos del país, pasando por los Congresos, los poderes judiciales o los institutos electorales. Es fácil entonces entender que la enorme diversidad en tamaño, recursos y funciones de los sujetos obligados implica una enorme dificultad en cuanto a las formas en que cada uno de ellos debe organizarse para dar cumplimiento a sus obligaciones.

Una segunda dificultad es que todos y cada uno de los sujetos obligados tiene funciones sustantivas que cumplir, a las que se añade ahora una nueva obligación, que es la de organizar su información y disponer de los recursos necesarios para dar respuesta a las preguntas de los ciudadanos en plazos relativamente breves. Esto implica que cada órgano gubernamental debe usar recursos humanos, técnicos y financieros para poder hacerlo de manera eficiente y eficaz.

Un tercer aspecto que debe considerarse es el de la complejidad de la organización gubernamental en nuestro país. Es muy difícil que un

ciudadano común pueda conocer al detalle las competencias de las autoridades –es decir, quién hace qué en el gobierno– en particular por la existencia de tres órdenes de gobierno con responsabilidades diferentes –el federal, el estatal y el municipal–. A ello se suma que los ciudadanos no conocen ni utilizan la barroca terminología burocrática y que existe así una dificultad importante para formular las solicitudes de información.

¿Cuál debe ser entonces el diseño institucional que permita salvar estas dificultades y permitir un buen nivel de acceso a la información? La experiencia muestra que conviene que cada órgano obligado cuente con una ventanilla u oficina especializada, a través de la cual cualquier persona pueda presentar sus solicitudes de acceso. Esto evita que el ciudadano tenga que hacer un peregrinaje interminable para encontrar al funcionario que debe tener la información que solicita. Esta ventanilla, con el tiempo, deberá ser el sistema *Infomex* a través de

Internet o incluso un número telefónico que facilite crear un canal de comunicación de uso sencillo, para que los ciudadanos formulen sus solicitudes de acceso.

Ahora bien, esta ventanilla no debe limitarse a recibir las solicitudes de acceso, sino que su función debe consistir también en gestionarlas, es decir, en darles trámite. En otras palabras, esta oficina debe ser la responsable de solicitar la información a las unidades administrativas competentes en cada sujeto obligado. De esta manera, la carga de saber cuál es la competencia de cada oficina debe ser de la autoridad y no del ciudadano. Finalmente, esta ventanilla tiene una función adicional, que es la de dar apoyo y orientación a los ciudadanos para que formulen sus solicitudes de la manera más precisa posible.

Para lograr lo anterior, conviene entonces que se creen en los diferentes niveles de gobierno unidades administrativas especializadas, a las que denominaremos genérica-

mente como “unidades de enlace” o “unidades de información”, que permiten establecer una buena vía de comunicación entre el solicitante y la dependencia o entidad. Los funcionarios de estas unidades deben convertirse en los “socios” y “gestores” de los ciudadanos frente al resto de las autoridades. Serían en gran medida actores centrales en la operación de la Ley, pues de desempeñar adecuadamente su función se convertirían en facilitadores tanto para los ciudadanos como para las propias autoridades.

Junto con las unidades de información también es deseable, como lo muestra la práctica, contar con una instancia de decisión del mayor nivel jerárquico posible al interior de cada dependencia gubernamental, que tendría la responsabilidad de asegurar que se adopten las prácticas y políticas necesarias para hacer efectiva la ley y adaptarla a las necesidades, recursos y funciones específicas de cada sujeto obligado. Estas instancias, a las que denominaremos genéricamente

“comités de información”, pueden tener entre otras las siguientes funciones: supervisar la operación de las unidades de información; expedir las reglas y procedimientos internos para que se responda rápidamente a las solicitudes de información; resolver los problemas relacionados con la clasificación de información; asegurar la documentación de las actividades de la entidad; establecer y conducir la política de archivos y transparencia al interior de cada sujeto obligado. Conviene que estas instancias sean cuerpos colegiados de al menos tres funcionarios, de manera tal que tengan la autoridad y legitimidad necesarias para generar una política de transparencia en ese organismo y cuenten con capacidad para asegurar una coordinación y ejecución efectiva de sus determinaciones.

El diseño institucional específico debe responder a las condiciones y recursos locales, pues resulta obvio que no es lo mismo, por ejemplo, los estados de Colima o Aguascalientes

que los de Jalisco o Nuevo León. De hecho, las diferentes leyes de acceso del país contienen diversos modelos. Convendrá en un futuro próximo evaluarlos de manera comparada y objetiva, para estar en condiciones de identificar cuáles resultan más eficientes en el desempeño de su función.

Conviene concluir con dos ideas. La primera es que no existe un modelo idóneo o único; las condiciones y necesidades locales, así como la voluntad política de las autoridades son un factor determinante en el diseño. La segunda es que un diseño adecuado facilita el ejercicio del derecho y genera incentivos para que los organismos gubernamentales modifiquen sus rutinas y generen auténticas políticas de transparencia.

## **B. Los órganos garantes**

No basta con tener un buen diseño institucional en los diferentes gobiernos para asegurar el cumplimiento del derecho de acceso a la

información. Tanto por razones políticas como organizacionales, su ejercicio suele encontrar dificultades importantes que incluyen la resistencia al cambio de los funcionarios que se sienten amenazados o no comparten los valores que supone el ejercicio de este derecho. Por ello, el Constituyente Permanente ideó la creación de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información. Estas entidades, a las que llamaremos genéricamente “órganos garantes”, deben existir en cada uno de los estados del país; quizá la más conocida es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública o IFAI.

Los órganos garantes tienen una primera función que deriva de la Constitución; consiste en resolver las controversias que se dan entre las autoridades y los particulares cuando las primeras niegan o limitan el ejercicio del derecho de acceso a la información, a los datos per-

sonales o la rectificación de los mismos. Esto se hace mediante el procedimiento de revisión al que nos referimos previamente en la sección XI de este Cuaderno. Además de esta función, los órganos garantes

**LOS ÓRGANOS GARANTES TIENEN UNA PRIMERA FUNCIÓN QUE DERIVA DE LA CONSTITUCIÓN; CONSISTE EN RESOLVER LAS CONTROVERSIAS QUE SE DAN ENTRE LAS AUTORIDADES Y LOS PARTICULARES CUANDO LAS PRIMERAS NIEGAN O LIMITAN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN, A LOS DATOS PERSONALES O LA RECTIFICACIÓN DE LOS MISMOS.**

pueden tener otras, entre las que podemos destacar las siguientes:

- La regulatoria, relacionada con la expedición de los criterios o lineamientos que reglamentan los diversos aspectos técnicos de su ejercicio (por ejemplo, los criterios de clasificación de información o los lineamientos para el archivo de documentos).
- La de supervisar el cabal cumplimiento de las leyes de acceso a la información por parte de los sujetos obligados.
- La de promoción del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- La de proteger y promover la protección de datos personales.
- La de sanción, cuando se les otorgan facultades para sancionar a los servidores públicos que desobedezcan la ley.
- Las subsidiarias en materia municipal, es decir, la de suplir a los municipios en el cumplimiento de las obligaciones que les impone la ley cuando estos no tienen las capacidades necesarias (huma-

nas, materiales o financieras) para hacerlo.

No todos los órganos garantes en los diferentes estados tienen las mismas facultades y, generalmente, combinan algunas de las anteriores. A pesar de algunas objeciones en el sentido de que pueden ser considerados como “juez y parte” al sustentar todas estas facultades, la práctica ha demostrado que en realidad es mejor agrupar todas estas funciones en la misma entidad, pues le permite mayor eficiencia en su función de garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Por otra parte, cualesquiera que sean sus facultades, los órganos garantes deben tener ciertas características precisadas en el texto constitucional. La primera de ellas es la especialización, y supone que el órgano tenga como única función la materia del derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales. Así, este atributo –la especialización– excluye que los tribunales de lo contencioso admi-

nistrativo, o inclusive las comisiones de Derechos Humanos, puedan ser los órganos responsables de solucionar los recursos de revisión. La especialización sugiere también que debería establecerse la creación de un servicio civil de carrera para los funcionarios de estos organismos.

La segunda característica es la independencia. Es un mandato claro que busca asegurar la imparcialidad de sus decisiones e impedir la subordinación –jurídica, orgánica o política– a cualquier otra autoridad en el ámbito de su competencia. Para asegurar esta independencia, la Constitución les otorga tres autonomías específicas: operativa, de gestión y de decisión.

El propio Constituyente expuso en el dictamen el contenido de estas autonomías: “operativa, que consiste en la administración responsable con criterios propios; de gestión presupuestaria que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuestos y ejercer su presupuesto con base en los principios de efica-

cia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes [...] y, finalmente, la de decisión, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno”<sup>52</sup>.

Una cuestión estrechamente relacionada con la independencia es la integración de los órganos. En esta materia, una primera observación es la conveniencia de una integración colegiada, de tres a cinco miembros, en función de las cargas de trabajo. Esto es así porque un diseño colegiado permite una mejor toma de decisiones, animada por un debate entre los integrantes, y permite resistir de manera más efectiva las ineludibles presiones políticas a las que se ven sujetos estos órganos.

El segundo aspecto tiene que ver con las personas que integran estos órganos. Aquí debe considerarse tanto las calidades y capacidades de

esas personas como el proceso para designarlas. El perfil de los integrantes de los órganos garantes debe incluir consideraciones tales como el conocimiento de la materia de la ley, la experiencia profesional, la edad, la reputación y el buen juicio, la independencia respecto de las autoridades constituidas y los partidos políticos, y la capacidad probada para conducirse con imparcialidad y plena responsabilidad.

En cuanto al procedimiento de selección, éste debe ser claro, transparente y objetivo. La experiencia muestra que es deseable la participación de al menos dos poderes en la designación de las personas que tendrán la responsabilidad de integrar a los órganos garantes. Es decir que, por ejemplo, el Gobernador los proponga y los ratifique el Congreso del Estado, o bien que el Poder Judicial del Estado proponga ternas y que la elección final recaiga en el Gobernador. Además, resulta altamente recomendable que en el proceso de designación tengan participación las organizaciones de educa-

ción superior y de la sociedad civil. Finalmente, es deseable que los integrantes del órgano garante tengan garantías de inamovilidad por el periodo para el que fueron designados, es decir, que sólo puedan ser removidos de su encargo por una causa grave establecida previamente en la ley, normalmente una violación importante en el cumplimiento de sus obligaciones<sup>53</sup>.

En la práctica encontramos diversos modelos de órganos garantes que responden a las diferentes condiciones de los sujetos obliga-

**LA EXPERIENCIA MUESTRA QUE RESPECTO DE LOS ESTADOS Y EL DISTRITO FEDERAL CONVIENE LA CREACIÓN DE UN SÓLO ORGANISMO QUE VELE POR EL EJERCICIO DEL DERECHO REFERENTE A TODOS LOS SUJETOS OBLIGADOS.**

dos. La experiencia muestra que respecto de los estados y el Distrito Federal conviene la creación de un sólo organismo que vele por el ejercicio del derecho referente a todos los sujetos obligados. Ésta ha sido, de hecho, la tendencia en la mayor parte de los estados en que se han creado institutos o comisiones independientes y que, en ocasiones, alcanzan el nivel de organismos constitucionales autónomos<sup>54</sup>. Esta situación no es igual en la Federación, donde conviene tener un organismo para la Administración Pública Federal, que es el IFAI, y órganos para cada uno de los sujetos obligados. Por ejemplo, la Comisión de Información de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, integrada por tres Ministros de ese tribunal, o del Comité de Transparencia y Acceso a la Información del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), integrado por un representante de los trabajadores, otro de los patrones y uno del gobierno.