

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN: UNA PROPUESTA PARA EL DEBATE

Sergio LÓPEZ-AYLLÓN

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El alcance de la reforma constitucional*. III. *El contenido de la reforma en materia de derecho de acceso a la información*. IV. *Las implicaciones de la reforma*. V. *Anexo: propuesta de reforma constitucional*.

I. INTRODUCCIÓN

La aprobación por unanimidad en el Congreso de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI), en abril de 2002, marcó un punto de inflexión en la historia reciente del país. Esta ley supuso un paso significativo en la consolidación de la democracia mexicana,¹ la modificación de la práctica secular del secreto administrativo como principio no escrito que orientaba el manejo de la información gubernamental² y, sobre todo, la construcción de los

¹ Véase López-Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005, pp. 10 y ss.

² Fernández Ramos ha escrito a este respecto: “el secreto administrativo cumple con una clara función de separación de la administración en relación con la sociedad... El dominio de la regla del secreto administrativo es tan consustancial al sistema que no pareció necesario imponerlo en una norma general: sencillamente se sustenta en la ausencia de una regla de comportamiento general y objetiva, así como en el impreciso deber estatutario de discreción de los empleados públicos. Ahora bien, la ausencia de una interdicción general a la administración a comunicar a los ciudadanos los documentos que estén en su poder... determina que más que de un principio general de secreto deba hablarse de una discrecionalidad amplísima para admitir o denegar —en cada caso— el acceso a la

mecanismos institucionales de rendición de cuentas a los ciudadanos.³ Desde el punto de vista jurídico implicó la reglamentación de una de las vertientes del derecho a la información consagrado en la Constitución desde 1977 pero que, hasta entonces y a pesar de un penoso pero significativo avance en su construcción jurisprudencial, había sido en la práctica imposible de ejercer de manera efectiva.⁴

Sin embargo, resulta ingenuo pensar que la simple expedición de la ley modificaría el estado de cosas de un día para otro. Se trata en realidad de un cambio político, administrativo y cultural de enorme envergadura cuya consolidación llevará años. Así como el país tardó décadas en construir su democracia formal, pasarán muchos años antes de que arraigue en el país y en la administración una auténtica cultura de transparencia y rendición de cuentas. Estamos así al inicio de un largo camino que requerirá adaptaciones y modificaciones continuas en el marco normativo que perfeccionen lo logrado y se ajusten a la experiencia y las condiciones reales de su ejercicio.

Luego de casi cuatro años de experiencia en materia de acceso a la información, tanto a nivel federal como estatal, un primer balance obliga a una reflexión tanto sobre lo alcanzado como sobre los pasos por venir. Sin duda, el modelo más exitoso se encuentra a nivel federal, en particular de la administración pública federal.⁵ Los datos que existen muestran

documentación administrativa”. *El derecho de acceso a los documentos administrativos*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 21.

³ Véase Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004.

⁴ La jurisprudencia había reconocido desde 1996 que el derecho a la información era una garantía individual (véase *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, Pleno, tomo XI, abril de 2000, p. 72, tesis P. XLV/2000, registro IUS: 191981). Para un desarrollo detallado de la evolución de la jurisprudencia en esta materia véase Cossío Díaz, José Ramón, “El derecho a la información en las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de México”, *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2002, pp. 305-332; López-Ayllón, Sergio, *op. cit.*, nota 1, pp. 34-53; Suprema Corte de Justicia de la Nación, *El derecho a la información*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000 (serie Debates Pleno).

⁵ En febrero de 2006, una comisión de expertos internacionales independientes, financiada por la Fundación William y Flora Hewlett, realizó un informe que analiza el desempeño del IFAI y presenta un conjunto de recomendaciones interesantes. En balance, el desempeño del IFAI se considera positivo. Véase Sobel, David L. *et al.*, *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública en México y la cultura de la transparencia*, Annanberg School for Communications, University of Pennsylvania, 2006, 127 pp.

que en el resto de los sujetos obligados por la LAI —y que suman un total de 15—⁶ el panorama es menos claro, pues existen diferencias importantes tanto en el diseño de los modelos de acceso como en su eficacia.⁷ En todo caso, resulta claro que ha sido un proceso de ensayo y error: así, por ejemplo, en el Poder Judicial federal (Suprema Corte de Justicia y Consejo de la Judicatura Federal), en el Instituto Federal Electoral y en la UNAM se han expedido en plazos relativamente cortos dos reglamentos en la materia en cada una de ellas. Es también evidente que la voluntad política y una comprensión adecuada de la importancia de la transparencia en los tomadores de decisión son elementos cruciales en la calidad de la operación de la LAI.

Una mirada a lo que acontece en las entidades federativas resulta menos optimista. Los trabajos de Mauricio Merino, Eduardo Guerrero y Leticia Ramírez en esta misma obra demuestran contundentemente que existen asimetrías y diferencias sustantivas en los modelos normativos en lo que respecta a los sujetos obligados, los requisitos para ejercer el derecho, los plazos y procedimientos de acceso y clasificación, el diseño institucional, las obligaciones para proveer información, los criterios para clasificar y reservar información y las normas para administrar los recursos públicos. El problema no está en la diversidad, propia del federalismo, sino en la diferencia de los estándares para el ejercicio de un derecho fundamental, situación que resulta inaceptable desde cualquier punto de vista.

⁶ Los otros sujetos obligados por la LAI son: la Cámara de Diputados; la Cámara de Senadores; la Auditoría Superior de la Federación; la Suprema Corte de Justicia de la Nación; el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; el Consejo de la Judicatura Federal; la Universidad Nacional Autónoma de México; la Universidad Autónoma Metropolitana; la Universidad Autónoma Chapingo; el Banco de México; el Instituto Federal Electoral; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y los Tribunales Agrarios.

⁷ Véase López-Ayllón, Sergio y Cohen Cats, Susana, “El acceso a la información en los órganos constitucionales autónomos”, en Concha, Hugo A. *et al.* (eds.), *Transparenciar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, USAID, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, pp. 209-242.

El Centro de Investigación y Docencias Económicas está realizando un estudio detallado para evaluar el desempeño de los otros sujetos obligados que estará disponible en la segunda mitad de 2006.

Todo lo anterior nos conduce a considerar que requerimos dar un nuevo paso para consolidar y perfeccionar lo logrado. Éste consiste justamente en precisar a nivel constitucional cuáles son los estándares mínimos del derecho de acceso a la información. El reto consiste en determinar el contenido específico de esa reforma, pues existen diversas alternativas posibles. En otros trabajos de este libro se han avanzado ideas en esta dirección.⁸

En este ensayo haremos lo propio mediante una propuesta que pretende aportar algunos contenidos concretos que den forma a una reforma constitucional. Sin duda, el tema está abierto; por ello sólo pretendemos aportar elementos para un debate necesario.

Para este propósito expondremos cuál es, a nuestro juicio, el alcance que debe tener tal reforma constitucional, para presentar después sus contenidos específicos. Analizaremos posteriormente algunas de sus implicaciones, particularmente respecto de aquellos elementos que deberán quedar en manos de las legislaturas estatales y que implican elementos no normativos. Acompaña al ensayo, como un anexo, una propuesta con el texto de una reforma posible.

II. EL ALCANCE DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Una reforma constitucional más no es banal, pues se suma a los múltiples cambios que ha tenido nuestra Constitución y que han modificado sustancialmente su diseño.⁹ Por ello, conviene reflexionar sobre el marco en el que se inscribe el acceso a la información, sus diferentes dimensiones —como derecho y como política pública— y cómo se inscribiría tal reforma en el sistema federal.

⁸ Véanse, en particular, los textos de Miguel Carbonell, Mauricio Merino, Luis Alberto Domínguez y Juan Francisco Escobedo.

⁹ Véase, por ejemplo, González, María del Refugio y Caballero, Antonio, “El proceso de formación del Estado de derecho en México. Los modelos de Estado en la Constitución de 1917”, en Serna de la Garza, José María y Caballero, Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 47-93, y López-Ayllón, Sergio, *Las transformaciones del sistema jurídico y los significados sociales del derecho. La encrucijada entre tradición y modernidad*, México, UNAM, 1997.

1. *Democracia y rendición de cuentas*

La democracia contemporánea supone un entramado institucional que propicie la rendición de cuentas (*accountability*).¹⁰ Hoy comprendemos mejor que el acceso a la información constituye una de sus herramientas institucionales más significativas. Por ello, conviene hacer un pequeño paréntesis para aclarar el contenido de la rendición de cuentas y su relación con la transparencia y el acceso a la información, conceptos que con frecuencia se utilizan indistintamente pero que importa diferenciar para efectos de una reforma constitucional.

Siguiendo de cerca las ideas expuestas por Andreas Schedler, entendemos que la rendición de cuentas engloba todo lo que concierne a los controles y contrapesos para la vigilancia y restricciones del ejercicio del poder,¹¹ y comprende dos connotaciones básicas: por un lado la “transparencia”, entendida como la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas en público; y por la otra la capacidad de sancionarlos cuando se hayan excedido en el uso de sus facultades.¹²

El primer aspecto de la rendición de cuentas se refiere así a la “transparencia” y tiene dos vertientes: información y justificación. La primera es el derecho (del “supervisor”) de recibir información y, consecuentemente, la obligación (del “supervisado”) de entregarla. Esta vertiente es la que se construye jurídicamente a través del “derecho de acceso a la información” —o si se quiere, de manera más precisa, como el derecho de acceso a la documentación administrativa— que es un derecho fundamental propiamente dicho.¹³ Junto con lo anterior se encuentran también

¹⁰ No existe en castellano un concepto que dé cuenta precisa del término *accountability*. En español generalmente se traduce como “rendición de cuentas”, lo que se refiere literalmente a la claridad de cuentas financieras o monetarias. Su connotación original en español no incluye el concepto de responder públicamente por la eficacia y resultados de la administración pública, pero gradualmente se ha ido aceptando como sinónimo de lo que en inglés se conoce como *accountability*. Véase Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, *cit.*, nota 3.

¹¹ *Ibidem*, p. 9.

¹² *Ibidem*, pp. 13 y ss.

¹³ Véase López-Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (eds.), *Derecho a la información y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000. Véase, también, el trabajo de Miguel Carbonell en esta misma obra.

los mecanismos institucionales para informar de las acciones y decisiones gubernamentales aun cuando no haya una solicitud específica de información, en particular a través del uso del Internet.

La segunda vertiente es más compleja, pues se refiere a la explicación y justificación de la acción. Esta vertiente implica sujetar el ejercicio del poder no sólo al “imperio de la ley” sino también al “imperio de la razón”,¹⁴ y genera una relación de diálogo entre los actores que rinden cuentas y aquellos a quienes se las rinden. Este aspecto está jurídicamente menos desarrollado y se entiende más fácilmente en el contexto del ejercicio del poder político. Sin embargo, recientemente se han creado diversos instrumentos que le dan contenido y que van más allá del mero acceso al documento.¹⁵ En ese sentido, la transparencia se construye no sólo como un derecho de acceso, sino como una verdadera política pública que busca maximizar el uso social de la información dentro de la organización gubernamental.

El segundo contenido de la rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad y la posibilidad de ser sancionado por actuar de manera inapropiada. En efecto, no es suficiente que los actores que rinden cuentas expliquen qué hacen y por qué lo hacen; también deben asumir las consecuencias de sus acciones, incluso la eventual imposición de sanciones cuando hayan actuado fuera de las facultades que les otorga el marco jurídico.¹⁶

¹⁴ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, cit., nota 3, p. 14.

¹⁵ Algunos desarrollos recientes de los instrumentos de rendición de cuentas suponen una dimensión explicativa más amplia. Considérense, por ejemplo, los informes que deben rendir los órganos administrativos con autonomía a los Parlamentos, o el uso generalizado y obligatorio de instrumentos tales como las evaluaciones de impacto regulatorio (*regulatory impact assessment*) que implican una mayor y mejor justificación de las medidas adoptadas por un gobierno. Véase, al respecto, OECD, *Public Sector Transparency and Accountability*, París, OECD, 2002; *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*, París, OECD, 2002.

¹⁶ La suma de la obligación de responder con la posibilidad de aplicar sanciones refleja una buena parte del pensamiento neoinstitucionalista respecto de las condiciones para crear instituciones efectivas. De acuerdo con esta corriente, para que las reglas sean efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de supervisión que prevengan que su eventual violación pase desapercibida (función informativa de la rendición de cuentas). Pero también deben incluir mecanismos de aplicación que brinden la posibilidad y los incentivos para que los actos ilegales sean sujetos de castigo. La literatura en este tema hace énfasis, con mucha frecuencia, en que la capacidad de sancionar se traduce en la parte sustancial de la rendición de cuentas. Obviamente, el rango de tipos y severidad de san-

Los tres mecanismos juntos —información, justificación y sanción— hacen de la rendición de cuentas un concepto multidimensional que incorpora una variedad considerable de formas e instituciones. En ese sentido es posible diferenciar los conceptos de derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, si los imaginamos como una serie de círculos concéntricos. El primero de ellos corresponde al derecho de acceso a la información, construido como un derecho fundamental que otorga la facultad a las personas de tener acceso directo a la información gubernamental —normalmente contenida en documentos—¹⁷ y la obligación correlativa de los órganos del Estado de entregarla. El segundo círculo, más amplio, corresponde a la transparencia. Ella comprende, pero no se agota, en el derecho de acceso a la información y supone mecanismos de alcance más amplios que incluyen la justificación de la acción gubernamental. El tercer círculo, que es el más amplio, contiene a la rendición de cuentas, que es el concepto más comprensivo y que —como ya mencionamos— incluye a los otros pero supone dimensiones adicionales, en particular aquella referida a la sanción en el sentido más vasto del término. La última “sanción” al poder en las democracias es la que ejercen los ciudadanos mediante el voto informado.

2. *El derecho de acceso a la información y la política pública de transparencia*

Lo dicho anteriormente tiene una consecuencia muy importante en el diseño de una reforma constitucional, pues permite diferenciar entre el derecho de acceso a la información en sentido estricto y una política de transparencia construida como una política pública que orienta la acción estatal. Al respecto, Mauricio Merino ha escrito:

...la política de transparencia... se refiere a las decisiones y los procesos asumidos por el Estado para darle contenido sustantivo a los principios

ciones disponibles es amplio y las opciones dependen de la naturaleza del agravio. En algunos casos la sanción es “política”, incluyendo publicidad y destitución. Véase, por ejemplo, North, D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Nueva York, Port Chester, Melbourne, Sydney, Cambridge University Press, 1990.

¹⁷ Un documento es el soporte —físico, magnético, electrónico— que contiene la información.

democráticos de responsabilidad, publicidad e inclusión en la agenda gubernamental... reclama una política definida capaz de responder a los problemas que se derivan de las asimetrías de la información en la acción pública y de vincular las decisiones tomadas por los distintos gobiernos con la mayor transparencia posible. Así, mientras el derecho de acceso a la información pública ha de ser universal para todos los ciudadanos, la política de transparencia ha de responder a las características propias de los gobiernos.¹⁸

Esta distinción nos permite diferenciar dos planos, ambos necesarios para la reforma constitucional. El derecho de acceso a la información ha de construirse con base en estándares uniformes para todo el país, pues se trata del ejercicio de un derecho fundamental y resulta inaceptable que su ejercicio esté determinado por el capricho de las legislaturas estatales. Hacerlo sería tanto como admitir que existen ciudadanos con mejores derechos que otros por el simple hecho de residir en una determinada entidad federativa. La reforma constitucional debe entonces orientarse en este plano a delinear los criterios mínimos para su ejercicio efectivo, y que el escueto texto vigente no permite construir. La reforma debe también corregir las variables contenidas en las veintiocho leyes estatales y en las reglamentaciones que cada órgano estatal se ha dado para establecer un mínimo constitucional claro y definido.

En el otro plano, debe introducirse explícitamente en la Constitución la transparencia como un principio orientador de la acción estatal en todos los niveles de gobierno. Dada la diversidad del país y la complejidad de esta política pública —tanto desde el punto de vista institucional como organizacional y político— resulta difícil pensar que ésta pueda desarrollarse de manera uniforme y homogénea, por lo que su adaptación y conducción debe estar de la mano de los gobiernos, que deben ponerla en acción.

El punto que nos importa destacar junto con Mauricio Merino es que hasta ahora se ha entendido que la política de transparencia se realiza a través de la legislación que regula el derecho de acceso a la información. Esto es un error y es necesario diferenciar los dos planos, pues implican situaciones diferentes. La política de transparencia involucra cambios de mayor envergadura y supone la incorporación de criterios explícitos para

¹⁸ Merino, Mauricio, “Muchas políticas y un sólo derecho”, en esta misma obra.

maximizar el uso de la información en el proceso de decisión y acción gubernamental¹⁹ y que van más allá de las cuestiones normativas del derecho de acceso a la información; no obstante su garantía y desarrollo constitucional, generan condiciones que favorecen el desarrollo de aquélla.

3. *La cuestión federal*

Una de las cuestiones más delicadas en el diseño de una reforma constitucional en las dos dimensiones que hemos mencionado es su inserción en el marco del Estado federal.

Esta cuestión no pasó desapercibida para los diseñadores de la LAI —tanto en el gobierno federal como en la sociedad civil—,²⁰ pero en aquel momento se determinó que las condiciones políticas no permitían una reforma constitucional, por lo que se optó por que el Congreso expidiera, en el marco de sus facultades constitucionales, una ley federal, y dejar que cada entidad federativa en ejercicio de las suyas elaborara su ley, con los resultados que ya hemos referido.

Existen básicamente tres escenarios para resolver esta cuestión. El punto de partida es recordar que el principio constitucional básico establecido en el artículo 124 de la Constitución es que aquellas facultades que no están expresamente concedidas por la Constitución a la federación corresponden a los estados.²¹ Sobre esta base, el primer escenario es “federalizar” la materia de acceso a la información mediante una reforma

¹⁹ Para mayor detalle sobre estas consideraciones véase la sección III: “En busca de una gestión pública transparente” del texto de Mauricio Merino en este mismo volumen.

²⁰ Respecto a la visión en el gobierno federal véase López-Ayllón, Sergio, “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en Concha, Hugo A. *et al.* (eds.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, *cit.*, nota 7, pp. 7 y ss. Respecto a la posición del Grupo Oaxaca véase el texto de Juan Francisco Escobedo en esta misma obra. Discrepamos, sin embargo, con su opinión en el sentido de que hubiera sido posible expedir una “ley general”, pues en nuestra opinión ello hubiera requerido también una reforma constitucional.

²¹ En realidad, el régimen de división de competencias entre la federación y las entidades federativas es mucho más complejo que lo que permite suponer una lectura directa del artículo 124, y supone hasta ocho tipos diferentes de facultades. Para una visión sintética de un problema muy complejo véase Carpizo, Jorge, “Facultades en el Estado federal”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, 13a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1999, vol. 2, pp. 1415-1417.

al artículo 73 que otorgue facultades al Congreso federal para legislar en ella. Esto supondría tener una sola LAI que se aplicaría en todo el territorio nacional, en todos los órdenes de gobierno y respecto del conjunto de los poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Los problemas de esta vía son obvios. Además de las dificultades técnicas —con frecuencia subestimadas pero que resultan críticas si se quiere diseñar una ley con viabilidad operativa— que supone elaborar una ley con un ámbito de aplicación tan vasto y variado, existen también razones políticas para suponer que las entidades federativas podrían oponer resistencia a una reforma constitucional que limitara su ámbito de facultades, y que además iría en sentido contrario a las tendencias del “nuevo federalismo”.²²

Un segundo escenario puede construirse sobre la base de considerar al derecho de acceso a la información como una facultad coexistente o coincidente.²³ Bajo este último supuesto se requeriría una reforma constitucional que estableciera tal condición (es decir, que esta materia corresponde al gobierno federal, estatal y municipal, en el respectivo ámbito de sus competencias) y que otorgara al Congreso federal la facultad de expedir legislación que estableciera las bases o criterios para dividir el ejercicio de esa facultad. Una ley general en materia de acceso a la información supondría así un instrumento normativo que determinaría la distribución de competencias en la materia. Creemos que esta solución resulta técnicamente demasiado compleja y crea ámbitos de incertidumbre muy altos respecto del contenido específico de la ley.

El tercer escenario, por el que nos inclinamos, supone introducir dos reformas en la Constitución. La primera de ellas buscaría desarrollar en

²² Véase Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa, 1999, pp. 940-942.

²³ Existe un extenso debate en la doctrina constitucional sobre la existencia y diferencia entre las facultades “coexistentes” y “coincidentes”. Siguiendo a Carpizo (*op. cit.*, nota 21), las primeras son aquellas en que una parte de la misma facultad corresponde a la federación y la otra a las entidades federativas (por ejemplo la “salubridad general” corresponde a la federación, mientras que la “salubridad local” a las entidades federativas). Las facultades coincidentes son aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar (por ejemplo en materia de protección al ambiente o educación). Sin embargo, en este caso normalmente la propia Constitución concede a una de ellas la atribución para fijar las bases o criterios de división de esa facultad, por ello decir que la facultad es coexistente puede dar una falsa impresión, pues en la mayoría de los casos es el Congreso federal el que determina, a través de una ley general, la división de competencias entre federación, estados y municipios.

el artículo 6o. constitucional el contenido mínimo del derecho de acceso a la información. A esta enmienda deberá seguir la expedición por el Congreso federal y las legislaturas de los estados de las leyes reglamentarias correspondientes, mismas que deberán establecer el marco específico adaptado a las condiciones de cada estado, pero con base en los criterios desarrollados en la propia Constitución.²⁴ La omisión legislativa de alguna entidad federativa podría ser subsanada por la acción de los ciudadanos ante los tribunales federales, quienes tendrían parámetros claros para hacer efectivo el derecho.

Junto con la anterior puede considerarse introducir en la propia Constitución, en concreto en los artículos 116 y 134, la transparencia y la rendición de cuentas como principios de política que orienten la acción y decisión de las entidades gubernamentales, tanto en el nivel estatal y municipal (artículo 116) como federal (artículo 134). La transparencia y la rendición de cuentas como políticas de Estado plasmadas en la Constitución deberían incidir en una transformación profunda y de largo plazo de la gestión pública en todos los niveles de gobierno, pero con respeto a las necesidades y diferencias específicas de cada uno de ellos. Esta estrategia permitiría que cada uno de los poderes en los diferentes niveles adoptara las estrategias y tiempos que considerara pertinentes para incorporar estos principios en su organización interna, pero al mismo tiempo aseguraría una base constitucional sólida para orientar efectivamente la acción en esta dirección en todo el país.

III. EL CONTENIDO DE LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Una reforma constitucional que de manera efectiva genere los criterios mínimos en materia de derecho de acceso a la información debe con-

²⁴ Cabe señalar que este escenario no es nuevo y de hecho es el modelo que la Constitución siguió de manera exitosa en material electoral. En esa materia, el artículo 41 constitucional establece las bases para la renovación de los poderes Ejecutivo y Legislativo tanto a nivel federal como estatal, mismas que deben ser desarrolladas, sin controvertirlas, por los códigos federal y locales de instituciones y procedimientos electorales. Por su parte, el diseño institucional a nivel federal, el IFE, sirvió de modelo para el desarrollo de los institutos electorales de los Estados.

siderar sus dimensiones sustantiva, de procedimiento e institucional.²⁵ Examinaremos todas estas cuestiones a continuación.

1. *Los aspectos sustantivos*

La experiencia comparada permite delinear los criterios básicos que supone el ejercicio del derecho de acceso a la información.²⁶ De entre ellos, consideramos que los que exponemos a continuación sirven de base para una reforma constitucional adecuada, sin perder de vista que la técnica constitucional no recomienda un desarrollo exhaustivo de ellos sino su enunciado genérico, que deberá después ser elaborado por las leyes reglamentarias y, en última instancia, por la interpretación judicial.

1) *Principio de publicidad sujeto a excepciones por causa de interés público.* Este principio constituye la piedra angular del derecho de acceso a la información. Implica establecer que, en principio, es pública toda la información en posesión de cualquier órgano del Estado mexicano en cualquiera de sus niveles (federal, estatal o municipal). Este principio rompe con las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información gubernamental y establece un principio democrático básico que consiste en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público.

Ahora bien, la publicidad total no es siempre posible ni deseable. En efecto, existen circunstancias en que la divulgación de la información

²⁵ A la fecha se ha presentado al menos una iniciativa de reforma al artículo 60. constitucional en materia de acceso a la información, misma que puede consultarse en el texto de Juan Francisco Escobedo en esta misma obra. Esa reforma se concentra en la dimensión institucional, pero omite cualquier consideración de carácter sustantivo y de procedimiento, por lo cual creemos es insuficiente. Lo anterior sin considerar sus problemas de fondo, a los que nos referiremos con detalle más adelante al examinar la pertinencia de crear un organismo con autonomía constitucional especializado en la materia.

²⁶ Muchos de los criterios internacionales están plasmados en el documento *A Model Freedom of Information Law*, elaborado por diversas organizaciones no gubernamentales, entre otras *Article 19* y el *Centre for Policy Alternatives*. Puede consultarse en <http://www.article19.org/pdfs/standards/modelfoilaw.pdf>. Véase, también, el artículo de Ernesto Villanueva en este mismo volumen, así como los trabajos de Banisar, David, *Freedom of Information and Access to Government Record Laws Around the World*, Privacy Internacional, 2004 (disponible en www.privacyinternational.org); Ackerman, John M. y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

puede afectar un interés público valioso para la comunidad. Este es, por ejemplo, el caso de la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes. Sin embargo, estas excepciones, como tales, deben ser interpretadas de manera restringida y su aplicación limitarse a lo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante y claro. Por ello tienen una naturaleza temporal; de ahí que el término que se utilice para referirse a este tipo de documentos sea el de “información reservada”. Adicionalmente, el único órgano con capacidad y legitimidad para establecerlas es el Poder Legislativo. En este sentido, conviene que la reforma constitucional establezca una reserva de ley que impida que órganos distintos al Legislativo puedan ampliar el catálogo de excepciones.

2) *Protección de la vida privada.*²⁷ Una segunda excepción al principio de publicidad de la información la constituye la protección a la vida privada. Los órganos del Estado recaban y administran información que se refiere a la vida privada y el patrimonio de los ciudadanos. Esta información no puede estar sujeta al principio de publicidad, pues pondría en grave riesgo otro derecho fundamental, que es el de la vida privada.

Desde esta perspectiva es necesario que se reconozca a nivel constitucional que este tipo de información, que se conoce bajo el término genérico de “datos personales”, requiere de una protección especial que supone restringir su acceso, tanto respecto a otros órganos del Estado, como de cualquier otro particular.

Vale la pena recordar que los sistemas automatizados de información permiten acumular una enorme cantidad de datos sobre la vida de las personas. Por ello, resulta indispensable que la legislación en materia de acceso a la información gubernamental contemple de manera específica

²⁷ Cabe señalar que una iniciativa de reforma constitucional aprobada por el Senado de la República el 18 abril de 2006 al artículo 16 de la Constitución introduce los siguientes dos párrafos: “Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, así como al derecho de acceder a los mismos y, en su caso, obtener su rectificación, cancelación o destrucción en los términos que fijen las leyes.

La ley puede establecer supuestos de excepción a los principios que rigen el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, de orden público, seguridad, salud o para proteger los derechos de tercero”. Una reforma al artículo 6o. deberá considerar la manera de compatibilizar su contenido con el del nuevo texto del artículo 16, en caso de ser aprobada por el constituyente permanente.

las garantías que los órganos del Estado deben acordar y asegurar a los datos personales de los gobernados.

3) *Acceso a la información de todos los órganos del Estado y los partidos políticos.* La iniciativa debe especificar el ámbito de aplicación del derecho de acceso a la información. Éste debe comprender cualquier órgano del Estado mexicano, en todos los órdenes de gobierno. En este sentido, los sujetos obligados por el derecho incluyen a los poderes ejecutivos, legislativos, judiciales y, sin excepción, a todos los órganos de las administraciones públicas federal, estatal y municipal. Son también sujetos obligados los órganos con autonomías constitucionales, federales o estatales, y los tribunales administrativos.

Un aspecto en el que existen diferencias en el marco jurídico nacional se refiere al acceso a la información de los partidos políticos, pues algunas leyes los han incluido como sujetos obligados, mientras que otras lo han hecho sólo parcialmente o de manera indirecta. Respecto de esta cuestión consideramos que dada su naturaleza de entidades de interés público, financiadas por recursos públicos y con una función central en el sistema político mexicano, los partidos políticos deben de considerarse como sujetos obligados por el derecho de acceso y que los ciudadanos deben por ello tener la posibilidad de requerirles información.

A este respecto cabe recordar que ya el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios en esta dirección cuando en el juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, expediente SUP-JDC-041/2004, concluyó que:

es indiscutible que la ciudadanía tiene derecho a informarse sobre cómo [los partidos políticos] se organizan, cómo eligen a sus candidatos, cómo utilizan los recursos que les asigna el Estado, cómo financian sus actividades, etcétera. Este derecho no sólo compete a los militantes, afiliados o simpatizantes de los partidos políticos, sino que corresponde a todo el cuerpo electoral conformado por los ciudadanos.

4) *Prueba de daño y de interés público.* La reforma debe establecer, como ya se señaló, un principio de reserva de ley para que corresponda exclusivamente a los poderes legislativos de la federación, las entidades federativas y el Distrito Federal, según sea el caso, determinar las excepciones al acceso a la información, siempre fundadas en el interés público

o la protección de la vida privada y el patrimonio de las personas. Sin embargo, la aplicación e interpretación por los órganos del Estado de estas excepciones requiere de una valoración específica que la doctrina en la materia denomina “pruebas de daño” y “prueba de interés público”,²⁸ y que consideramos pertinente que recoja una reforma constitucional en la materia.

La prueba de daño se refiere al balance específico que debe realizarse al aplicar a un caso concreto una excepción fundada en el interés público. En efecto, dado el principio de publicidad de la información, no es suficiente que cierta información se refiera, por ejemplo, a la seguridad pública o a la seguridad nacional para determinar de manera automática su reserva, sino que resulta necesario motivar esta reserva mediante un balance del daño que pudiera generar su divulgación en un momento determinado. Sólo cuando de esta ponderación resulte claro y evidente que el valor jurídicamente tutelado por el interés público puede ser afectado por la divulgación de la información, procede su reserva por un tiempo determinado.

La prueba de interés público se refiere a aquellas circunstancias excepcionales en las que la protección a la vida privada puede ser subordinada al interés público. En estos casos se debe realizar una cuidadosa ponderación que justifique que cierta información que pertenece al ámbito privado pueda ser divulgada por así convenir al interés público. Resulta obvio que lo anterior requiere garantizar al particular afectado la debida garantía de audiencia de manera previa a la divulgación de esa información que le concierne.

5) *Obligación de proporcionar información.* Uno de los aspectos más positivos de la LAI fue la introducción de la obligación para los sujetos obligados de proporcionar, a través de medios electrónicos, sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades y objetivos, sin que medie una solicitud específica del particular. Por ello, consideramos conveniente que una reforma constitucional incorpore esta cuestión, pues permite asegurar el cumplimiento de uno de los postulados básicos del derecho a la información: la obligación de los órganos gubernamentales de informar de manera permanente, actualizada, oport-

²⁸ Véase al respecto López-Ayllón, Sergio y Posadas, Alejandro, “Las pruebas de daño e interés público en materia de acceso a la información. Una perspectiva comparada”, *Derecho Comparado de la Información*, núm. 8, julio-diciembre de 2006 (en prensa).

tuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados.

Esta obligación facilita el ejercicio de la rendición de cuentas permanente al que están obligados los servidores públicos y transparente de manera indubitable la acción gubernamental, permitiendo y ampliando el ejercicio democrático, redistribuyendo el poder y permitiendo que los ciudadanos puedan obtener de manera directa, permanente y sin intermediarios información sobre los principales indicadores de gestión de la actividad gubernamental.

6) *Sanciones para los servidores públicos.* La violación por parte de cualquier servidor público al ejercicio de un derecho fundamental debe ser sancionada de manera inmediata y ejemplar. Por ello, una reforma constitucional debería incluir que las legislaciones que la reglamenten establecerán sanciones graves para todos aquellos servidores públicos que dolosamente oculten o nieguen el acceso a la información gubernamental. Debe, sin embargo, hacer una salvedad respecto de los partidos políticos, pues de acuerdo al marco constitucional, aquellas personas que trabajan en ellos no se consideran servidores públicos, y por lo tanto el régimen de sanciones no les resultaría aplicable, dejando que el incumplimiento de sus obligaciones quedara sin sanción. Es por esta razón que la reforma constitucional debería precisar que los partidos pueden ser objeto de sanción.

7) *Los archivos administrativos.* Un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información supone la existencia de archivos administrativos actualizados y confiables. Hemos de reconocer que el país ha descuidado sus archivos, que constituyen parte de su memoria institucional. Pero no sólo tienen una dimensión histórica, sino que son la base de una gestión moderna de la información en las organizaciones públicas. Por ello la reforma debería establecer de manera específica la obligación de toda entidad gubernamental de contar con archivos administrativos que documenten sus actividades, faciliten una mejor gestión y al final del día aseguren una adecuada rendición de cuentas.

2. *Los aspectos de procedimiento*

La reforma debe delinear tres tipos de procedimientos: el de acceso a la información, el de acceso a los datos personales y, finalmente, el de revisión.

1) *Un procedimiento expedito para el acceso a la información.* El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información requiere el establecimiento de un procedimiento claro, sencillo y expedito para solicitar el acceso a los documentos administrativos.

Este procedimiento debe reunir dos características fundamentales. La primera es que se trate de un procedimiento expedito que permita lograr oportunidad en la entrega de la información. De nada serviría establecer el derecho si el mecanismo de entrega fuera engorroso y largo. Resulta necesario reconocer que la entrega oportuna de información depende de la capacidad administrativa de las entidades de procesar las solicitudes oportunamente, y que un plazo demasiado breve puede resultar ilusorio, simplemente porque no sería posible cumplirlo. Por ello, y con base en la experiencia de varios años, tanto a nivel federal como estatal, consideramos que un plazo máximo de veinte días hábiles resulta factible y razonable.

La segunda condición del procedimiento es la necesidad de dejar claramente establecido que el ejercicio del derecho no puede estar condicionado a que se le requiera al ciudadano que acredite interés o justifique su utilización. En efecto, congruente con el principio de publicidad de la información gubernamental y la necesidad de establecer un mecanismo de rendición de cuentas lo más amplio posible, pero sobre todo con el hecho de que estamos frente al ejercicio de un derecho fundamental, basta la presentación de la solicitud de acceso para generar la obligación de entregar la información. No se puede por ello establecer condiciones al ejercicio del derecho que permitan a la autoridad, de manera discrecional, juzgar sobre la legitimidad del uso de la información, pues esto sería tanto como establecer mecanismos de censura previa. Los mecanismos para corregir eventuales usos incorrectos de la información corresponden a las instituciones de derecho civil, penal o administrativo, según sea el caso.

2) *Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.* Previamente se ha expuesto que los órganos del Estado en el desempeño de sus funciones recaban y conservan sistemas de datos personales de los ciudadanos. Por ello resulta necesario establecer de manera paralela al procedimiento de acceso uno que permita a los ciudadanos el acceso y, en su caso, la rectificación de sus datos personales. Este procedimiento, sin embargo, presenta una diferencia fundamental

con el de acceso, y es que la única persona legitimada para acceder o rectificar sus datos es el titular de esos datos o su representante legal.

3) *Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial.* La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la información muestra que existen múltiples razones por las cuales un órgano del Estado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales. Ello obliga a establecer procedimientos ágiles de revisión de estas decisiones. Aunque existen varios modelos para lograrlo, creemos, con base en la experiencia mexicana de los últimos años, que la existencia de organismos especializados en la materia facilita el ejercicio del derecho y, a más largo plazo, permite institucionalizar una cultura de transparencia.

La reforma constitucional debe así considerar la existencia de un procedimiento de revisión ante un órgano especializado e imparcial, sobre cuyo diseño abundaremos enseguida. Este procedimiento hace las veces de un mecanismo de revisión administrativa que busca dar agilidad, celeridad y eficiencia en el ejercicio del derecho.

Una cuestión que ha sido objeto de debate, especialmente a nivel de la administración pública federal, es el carácter que deben tener las resoluciones de este órgano; en otras palabras, si deben o no ser definitivas respecto de los sujetos obligados. Consideramos que deben ser definitivas por varias razones. La primera de ellas es que, como hemos dicho, este procedimiento hace las veces de una revisión administrativa, que es obligatoria y de última instancia para la autoridad. Otra razón es que estamos tratando el ejercicio de un derecho fundamental y los órganos de autoridad no son titulares de derechos fundamentales. Ello supone, por tanto, que salvo las excepciones previstas en la Ley de Amparo, resulta improcedente la interposición de un juicio de amparo por parte de la autoridad contra una decisión de otro órgano administrativo.

3. *Los aspectos institucionales*

Una de las cuestiones más delicadas en una reforma constitucional es la referente al diseño institucional. Al respecto existen dos grandes escenarios. El primero, que parece haber alcanzado gran popularidad, es la

creación de un nuevo órgano constitucional autónomo en la materia;²⁹ un IFE de la información. El segundo escenario es que la reforma se limite a establecer de manera general las características de los órganos responsables de administrar el acceso a la información, y dejar a las leyes secundarias el diseño específico de ellos. Por las razones que exponemos a continuación no consideramos pertinente la creación de un órgano constitucional, y favorecemos la segunda opción.

1) *Un órgano especializado con autonomía constitucional.* El diseño de un nuevo órgano con autonomía constitucional en materia de acceso a la información implica resolver diversos problemas constitucionales relevantes.

La primera cuestión a considerar es determinar cuáles serían las funciones y facultades de este órgano. Al respecto, cabe considerar, con base en el modelo del Instituto Federal de Acceso a la Información, cuatro grandes elementos:

- a) Resolver las controversias entre los sujetos obligados y los particulares en materia de acceso a la información y protección de datos personales.
- b) Supervisar el cumplimiento de la ley por parte de los sujetos obligados.
- c) Expedir la regulación en materia de acceso a la información.
- d) Promover el ejercicio del derecho y la cultura de la transparencia.

Supongamos, para propósito de la argumentación, que la iniciativa de reformas propusiera que este órgano tuviera sólo las funciones identificadas por los incisos *a* y *b*. Esto supone resolver varias cuestiones relacionadas entre sí.

La primera de ellas es determinar si sus resoluciones serían recomendatorias o vinculatorias. En la primera hipótesis estaríamos dando un paso atrás, pues conforme al modelo desarrollado en la LAI, las resoluciones del IFAI son vinculatorias. Aun suponiendo que el prestigio del órgano pudiera dar a sus recomendaciones un peso político y moral suficientemente fuerte, el número de recursos que actualmente se presentan

²⁹ En este sentido se pronuncia, por ejemplo, la iniciativa de reforma al artículo 60. constitucional presentada por el senador César Camacho y que expone Juan Francisco Escobedo en su trabajo en esta misma obra.

ante el IFAI permiten suponer que rápidamente se generaría un desgaste institucional que las haría inefectivas. Por otro lado, esta alternativa crea una duplicación de funciones con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien, por diseño constitucional, tiene justamente una competencia que comprende conocer las violaciones al derecho de acceso a la información.

Consideremos ahora la segunda hipótesis, es decir que las resoluciones del órgano tuvieran un carácter vinculatorio. En este escenario, el primer problema a resolver es la relación de esas resoluciones frente a la función constitucional del Poder Judicial de la Federación. Por diseño constitucional, corresponde a este Poder la protección de los derechos fundamentales, a través del amparo, y la interpretación en última instancia de la Constitución. Por ello, o bien se establece que las resoluciones del nuevo órgano constitucional especializado son definitivas e inatacables, rompiendo con ello el esquema de control constitucional y creando de hecho una pequeña “Suprema Corte” —hipótesis que carece de cualquier lógica jurídica o política—, o bien se deben sujetar todas sus resoluciones al control judicial. Esto tendría por efecto derrotar la idea de un procedimiento simple y expedito y prolongar el tiempo y costo de los litigios en materia de acceso a la información, pues por una lógica institucional bien probada, los órganos gubernamentales tenderían a recurrir las decisiones del órgano que no les favorecieran.

Para complicar más el escenario debemos considerar que el Poder Judicial federal es también un sujeto obligado. Por ello, los potenciales conflictos entre ese Poder y los particulares tendrían que ser resueltos por el nuevo órgano constitucional. ¿Conviene institucionalmente sujetar al Poder Judicial al control de un órgano con estas características cuando al final del día sus resoluciones deberán ser revisadas por el propio Poder Judicial?

Finalmente, deben considerarse las implicaciones de sujetar a los otros órganos con autonomía constitucional a la competencia de un nuevo órgano con las mismas características. Puede razonablemente argumentarse que este hecho rompe justamente con la idea misma de la autonomía constitucional y que puede generar conflictos innecesarios que al final del día tendrán que resolverse en el ámbito judicial.

Desde una perspectiva distinta, cabe preguntarse si conviene seguir con la tendencia de crear nuevos órganos con autonomía constitucional para cada uno de los problemas del país. En efecto, admitiendo que fuera

posible crear un órgano con estas características en materia de acceso a la información, ¿por qué no uno similar para las cuestiones indígenas, otro para los discapacitados, y otros para cada uno de los derechos fundamentales? En el largo plazo, esta tendencia no parece tener una lógica sustentable.

En última instancia, nuestro argumento consiste en señalar que el “órgano independiente” responsable en última instancia de resolver las controversias en materia de acceso a la información ya existe, y se llama Poder Judicial de la Federación. Por ello no parece necesaria ni pertinente la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo en esta materia. Sin embargo, no existe inconveniente en crear órganos especializados intermedios con ciertas características especiales que funcionen de manera similar a un tribunal administrativo.

2) *Órganos administrativos especializados con autonomía técnica y presupuestal*. Como hemos expuesto, la reforma puede delinear la creación de organismos especializados, cuyo modelo más acabado es el Instituto Federal de Acceso a la Información, que deben reunir ciertas características de independencia y buen juicio. Para asegurar lo anterior es indispensable que estos organismos gocen desde el diseño constitucional del más amplio margen de autonomía operativa, presupuestal y de decisión. Corresponderá a cada entidad federativa el diseño específico que les asegure estas condiciones de operación y que les otorguen las facultades necesarias para asegurar la eficacia y obligatoriedad de sus decisiones.

IV. LAS IMPLICACIONES DE LA REFORMA

Una reforma constitucional es un paso necesario pero no suficiente. Resulta prioritario considerar sus implicaciones y las condiciones que supone su implementación efectiva.

1. *En las reglas y procedimientos*

Una primera dimensión a considerar es el impacto de la reforma constitucional en el diseño de las leyes de acceso a la información. Resulta obvio que la mayor parte de ellas requerirían cambios de fondo en diferentes aspectos, tales como el diseño de los procedimientos de acceso a la información, los criterios y procedimientos de clasificación de la in-

formación, los sujetos obligados, las obligaciones de transparencia y el desarrollo de las pruebas de daño y de interés público.

Aunque mucho se ha avanzado en el conocimiento técnico en los últimos años, la masa crítica de expertos en el tema es aún muy pequeña. Los cambios que genere una eventual reforma constitucional implicarán modificaciones importantes a la legislación vigente en todas las entidades federativas. En este sentido, cabe considerar —como en otros campos— el desarrollo de una “ley modelo” que con base en las mejores prácticas nacionales e internacionales, sirva de guía a los Congresos locales en el desarrollo de sus reglas y procedimientos. Una ley modelo tiene además la ventaja de asegurar el respeto a la autonomía de los Congresos estatales y permitir su adaptación a las variables condiciones locales.

2. En el diseño institucional

Respecto de las cuestiones institucionales, deben diferenciarse dos ámbitos: en primer lugar el de los sujetos obligados y en segundo el del diseño de los órganos autónomos responsables de administrar y aplicar la ley.

En cuanto a la primera cuestión parece necesario avanzar en la especificidad de la aplicación de la ley a los diferentes órganos estatales. En efecto, las administraciones públicas tienen modelos organizativos y manejan información diversa a la de los poderes legislativos o judiciales. Si bien resulta pertinente considerar que el derecho de acceso es universal y obliga a todos los órganos del Estado, también resulta necesario reconocer las diferencias y establecer modelos de gestión de información específicos a cada órgano.

En todo caso, no debe perderse de vista que la reforma constitucional en la materia implica cambios organizacionales mayores en el conjunto de los órganos públicos y que su implementación es costosa, difícil y requiere recursos técnicos y de infraestructura importantes. En esta materia resulta urgente profundizar en la reflexión y en el acopio de las experiencias exitosas que existen en el país y que permita un diseño adecuado y específico, muy en particular si una reforma con el ámbito que aquí hemos discutido ha de aplicarse a nivel municipal.

En cuanto a los órganos responsables de la administración de la ley, deben considerarse aquellos relacionados con su integración (es decir el número de sus miembros, los mecanismos para su selección, designación y remoción, así como el establecimiento de los perfiles profesionales y éticos que deben tener), sus facultades, presupuestos, mecanismos de rendición de cuentas y relaciones con los poderes judiciales.

En particular, respecto de sus facultades conviene considerar si resulta pertinente que concentren las facultades de resolución de controversias, promoción, regulación, supervisión y sanción, o conviene diferenciarlas de manera que aquellas relacionadas con la regulación, la supervisión y la sanción queden en manos de las secretarías estatales de contraloría o función pública, y limitar las del órgano a la resolución de controversias y promoción del derecho. La experiencia muestra que sobre todo no conviene dar a estos órganos funciones de sanción, pues desvirtúa sus funciones y genera conflictos para los cuales no están preparados.

El otro aspecto central tiene que ver con los recursos presupuestales para estos órganos. Resulta obvio que en un contexto de recursos escasos es una decisión difícil otorgarles el nivel óptimo, pero también que con recursos limitados los órganos no tiene condiciones para ejercer sus funciones de manera adecuada. Por ello es indispensable entender que el acceso a la información supone costos que deben ser considerados y que, en este cálculo, una adecuada distribución de funciones facilita su distribución eficaz.

3. *En los actores*

Es necesario reconocer que carecemos de recursos humanos capacitados para implementar las leyes de acceso a la información, en particular en materia de gestión documental y archivos. El país necesita hacer un enorme esfuerzo institucional para generar en un tiempo corto estos recursos humanos, sin los cuales resulta ilusorio pensar que lograremos los objetivos de la reforma constitucional propuesta.

Desde otra perspectiva, requerimos capacitar a los funcionarios de todos los niveles de gobierno. Esta capacitación tiene una dimensión técnica, pero también una política ligada estrechamente al ejercicio de la función pública en un entorno democrático.

4. *En la cultura*

Finalmente, debemos insistir en que la rendición de cuentas tiene implicaciones profundas en la construcción de la ciudadanía. La democracia se ejerce plenamente sólo cuando existen ciudadanos capaces de exigir una adecuada rendición de cuentas, y funcionarios y políticos convencidos ética y políticamente de la necesidad de rendirla.

Por ello, una auténtica política de transparencia debe entenderse como una política de Estado que va más allá de generar flujos de información. Ésta se construye desde la perspectiva de la cultura política de los ciudadanos —y por ello la necesidad de capacitar y orientar acciones para generar conocimiento y capacidad social de usar instrumentos como las leyes de acceso a la información— y de la visión política y ética de políticos y funcionarios que entiendan que el acceso a la información no es una carga o lujo, sino una parte inherente al ejercicio del poder en una sociedad que se quiere democrática. De ahí que una reforma constitucional debe ser vista como un punto de partida de una responsabilidad compartida entre el Estado y sus ciudadanos.

V. ANEXO: PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 6o., 116 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo primero. Se adiciona un párrafo final al artículo 6o. para quedar de la siguiente forma:

Artículo 6o.

La federación, los estados, los municipios y el Distrito Federal establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información bajo las siguientes bases:

I. La información en posesión de todos los órganos del Estado es pública, sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;

II. La información que se refiera a la vida privada, el patrimonio de las personas o sus datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido;

III. Un procedimiento expedito ante todos los órganos del Estado y los partidos políticos, no mayor a 20 días hábiles, para que cualquier persona solicite el acceso a la información gubernamental, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

IV. Un procedimiento expedito para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del Estado o partido político;

V. Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes referidas en las fracciones III y IV de este artículo, no mayor a tres meses y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión;

VI. El balance en caso de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de reserva o confidencialidad deberá realizarse mediante la aplicación de pruebas de daño o interés público, según sea el caso;

VII. Sanciones graves para los servidores públicos que dolosamente oculten o nieguen el acceso a la información gubernamental y para los partidos políticos que no cumplan con las obligaciones que en esta materia establezcan las leyes;

VIII. La obligación de todos los órganos de Estado de proporcionar a través de medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas;

IX. La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

Artículo segundo. Se adiciona un nuevo inciso VIII al artículo 116 para quedar de la siguiente forma:

Artículo 116...

VIII. Las Constituciones y las leyes de los estados establecerán los mecanismos para que los órganos de los poderes de los estados, de los gobiernos municipales y de los organismos con autonomía constitucional, se organicen conforme al principio de transparencia y rendición de cuentas.

Artículo tercero. Se adiciona con un nuevo párrafo segundo al artículo 134 para quedar de la siguiente forma:

Artículo 134...

Los órganos del gobierno federal y del gobierno del Distrito Federal se organizarán bajo el principio de transparencia y rendición de cuentas.

Artículo transitorio. La federación y las entidades federativas deberán reformar o expedir en sus respectivos ámbitos de competencia, a más tardar un año después de la entrada en vigor de esta reforma, las leyes reglamentarias en materia de transparencia y acceso a la información gubernamental, las cuales no podrán contravenir las bases establecidas en esta Constitución.