

COMENTARIOS A LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

Guillermo Tenorio Cueto

SUMARIO: I. *Introducción*; II. *Las iniciativas presentadas*. III. *Los sujetos obligados*. IV. *La seguridad nacional como información reservada*. V. *El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAIIP)*. VI. *Acceso a la información de los demás sujetos obligados*. VII. *Los procedimientos de acceso a la información*. VIII. *Los nuevos retos y la agenda pendiente*.

I. INTRODUCCIÓN

El 11 de junio de 2002 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la llamada «Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental» mediante la cual el gobierno mexicano pretende, no sólo ser evaluado por los ciudadanos, sino procurar el debido cumplimiento de un derecho fundamental, ya previsto por el marco constitucional desde 1977: el derecho a la información.

Como es sabido por todos, en 1977 hubo una reforma a 17 artículos constitucionales entre los que se encontraba el artículo 6º. La reforma sugerida por el entonces presidente José López Portillo era una reforma política integral donde el derecho a la información sería elevado a rango constitucional¹ pero, en definitiva, como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa, dicha reforma sobre

¹ *Derechos del Pueblo Mexicano. Antecedentes Constitucionales e Históricos del Artículo 6o. Cámara de Diputados del Congreso de La Unión. LVII Legislatura, México, 2000, T. II, p.372.* En la exposición de motivos que mandaba el presidente López Portillo, acompañando a su iniciativa de reformas, señalaba que «(...) esta prerrogativa de los partidos tiene el propósito de dar vigencia en forma más efectiva al derecho a la información que mediante esta iniciativa se incorpora al artículo 6o., que será básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana y contribuirá a que ésta sea más enterada, vigorosa y analítica, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad».

derecho a la información no apuntaba hacia la transparencia en el manejo de los recursos gubernamentales y mucho menos se encaminaba a permitir al ciudadano la injerencia en los asuntos públicos. Lo que se pretendió con dicha reforma era dotar a los partidos políticos de la posibilidad de tener acceso a los medios masivos de comunicación, aunque con tiempos muy restringidos y con ello asegurar al ciudadano que tendría acceso a la información acerca de partidos políticos distintos del oficial.

Como podemos darnos cuenta, la transparencia en el manejo de los asuntos públicos no era una prerrogativa de la reforma de 1977, pero con la inserción del derecho a la información en el texto constitucional se dejaba la puerta abierta para una interpretación mayúscula al respecto.

Durante los años subsecuentes a dicha reforma política, no se dejó al olvido el debate, por el contrario, se hicieron diversos intentos de reglamentación. De 1979 a 1982 se pretendió reglamentar el derecho a la información previsto en el Texto Constitucional.

En 1981, el Ejecutivo Federal ratificó, con la aprobación del Senado de la República, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos donde el derecho a la información se encontraba previsto y ampliado².

Se promovieron amparos en contra de actos de autoridad que negaban el acceso a determinada información pública y, al respecto, la Corte de aquellos tiempos, tuvo que manifestarse sobre el tema dejando claro que:

a) El derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión, que se instituyó con motivo de la llamada «Reforma Política» y que consiste en que el Estado permita el que, a través de los diversos medios de comunicación, se manifieste de manera regular la diversidad de opiniones de los partidos políticos.

b) Que la definición precisa del derecho a la Información queda a la legislación secundaria.

c) Que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento en que lo estime oportuno, solicite y obtenga de órganos del Estado determinada información...³.

² En ambos documentos, el derecho a la información es aquel que comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole. Y también en ambos documentos internacionales, se prevé la posibilidad de que existan restricciones al mismo, debiendo estar previstas por la ley doméstica. *Diario Oficial de la Federación*, 7 y 20 de mayo de 1981.

³ *Semanario Judicial de la Federación*, octava época, 2o. sala, tomo X, agosto 1992, p.44.

Al parecer, el tema se mandó al olvido durante los siguientes años y no sería sino hasta 1995, donde el debate volvería a estar sobre la mesa al constituirse, en la Cámara de Diputados, la Comisión Especial de Comunicación Social, cuyo propósito fundamental sería presentar iniciativas de ley a efecto de actualizar la legislación en materia de comunicación social. No se llegó a concretar nada y todo quedó en una vasta compilación de propuestas (cerca de tres mil en 621 ponencias)⁴.

Al respecto, la Corte modificó el criterio señalado anteriormente y amplió la esfera del derecho a la información señalando puntualmente que:

«... Tal derecho es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad...»⁵.

El señalado criterio no fue definitivo y fue ampliado, unos años después, dejando establecidos conceptos de interés nacional, social y derechos de terceros. La Corte dejó entonces una pincelada de lo que se convertiría en un debate mucho más amplio que culminaría en el 2001 con las iniciativas presentadas. Veamos algunos elementos del criterio mencionado:

«El derecho a la información (...) no es absoluto, sino que, como toda garantía, se halla sujeto a limitaciones o excepciones que se sustentan fundamentalmente, en la protección de la seguridad nacional y en el respeto, tanto a los intereses de la sociedad como a los derechos de los gobernados, limitaciones que incluso han dado origen a la figura jurídica del secreto de información (...) el mencionado derecho no puede ser garantizado indiscriminadamente, sino que el respeto a su ejercicio encuentra excepciones que lo regulan y a su vez lo garantizan (...) así, en cuanto a la seguridad nacional, se tienen normas que, por un lado, restringen el acceso a la información en esta materia, en razón de que su conocimiento público puede generar daños a los intereses nacionales (...)»⁶.

En el año 2001, como es bien sabido, el debate volvió a abrirse pero a diferencia de las ocasiones anteriores, ahora sí se obtuvieron resultados. Se presentaron tres iniciativas las cuales dejaban ver puntos de coincidencia, asuntos discordantes y temas pendientes. Se lograron consensos y se publicó la Ley.

⁴ SOLÍS LEREE, Beatriz, «El Derecho a la Información 20 Años Después» en *Derecho y Ética a la Información*, coord. Ernesto Villanueva, Colección Ensayo, México, 1995, p.29.

⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, pleno, tomo III, junio 1996, p.513.

⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, pleno, tomo XI, abril 2000, p.74.

II. LAS INICIATIVAS PRESENTADAS

Tres fueron las iniciativas presentadas. La primera de 11 de julio de 2001 presentada por el diputado Luis Miguel Jerónimo Barbosa Huerta del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, la segunda presentada en 30 de noviembre del mismo año por el Ejecutivo Federal y la tercera presentada unos días después, el 6 de diciembre, por el llamado grupo «Oaxaca».

Las tres iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, la que creó un grupo de trabajo en materia de transparencia gubernamental, teniendo como fundamental tarea la de integrar las tres iniciativas presentadas, toda vez que existían muchas coincidencias en ellas.

Revisemos los puntos medulares de cada una.

En la iniciativa del Diputado Barbosa se destacan ocho puntos fundamentales:

1. El sujeto obligado es el Poder Ejecutivo Federal.
2. Se establece el principio de publicidad de los actos de gobierno.
3. Se hace responsable al Poder Ejecutivo y al Legislativo de la clasificación de la información por razones de seguridad nacional, de defensa o política exterior.
4. Señala como plazo de reserva 10 años.
5. Indica las obligaciones de transparencia de las dependencias públicas.
6. Establece el principio de gratuidad con respecto a las solicitudes de información.
7. Indica que el organismo encargado de vigilar el cumplimiento del derecho a la información debe ser la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
8. Establece faltas y sanciones administrativas y los delitos relacionados con dicha ley.

Por su parte la iniciativa del Ejecutivo contemplaba lo siguiente:

1. Los sujetos obligados serán el Ejecutivo, el Legislativo, el Judicial, los tribunales administrativos y los organismos autónomos.
2. Se establece el principio de publicidad.
3. Se hace un listado de las obligaciones de transparencia.

4. Propone como información reservada aquella que pueda comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa nacional, las relaciones internacionales, así como la que pueda dañar la estabilidad económica del país

5. El plazo de reserva será de 20 años prorrogable en caso de que subsistan las causas por las cuales se reservó la información.

6. Se establece la figura de protección de datos personales.

7. Se crea la Comisión de Garantías a la Información.

8. Propone delimitar las conductas de los servidores públicos por las cuales puedan ser sujetos de responsabilidad.

Por último veamos los puntos fundamentales de la iniciativa promovida por el denominado grupo «Oaxaca»:

a) Los sujetos obligados deberán ser los tres Poderes Federales, los organismos constitucionales autónomos y las personas que actúen en auxilio de ellos.

b) Establece el principio de publicidad de las actividades de los órganos obligados.

c) Indica «obligaciones de transparencia» de los sujetos obligados.

d) La información reservada será aquella que ponga en riesgo la seguridad del Estado, la vida de las personas, la defensa nacional, la política exterior e información científica que involucre cuestiones de seguridad nacional.

e) El plazo para reservar información será de diez años.

f) Establece el principio de gratuidad.

g) Se propone la creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública.

h) Prevé faltas administrativas y las sanciones a ellas.

Como podemos darnos cuenta, existen un gran número de coincidencias en las iniciativas presentadas. Sin lugar a dudas los tres proyectos coinciden en la necesidad de establecer los principios de publicidad⁷,

⁷ Por principio de publicidad debemos entender que toda la información en posesión de los sujetos obligados, deberá ser pública pero sobre todo estar disponible. Debemos partir de la idea que sólo por las causas de excepción dadas por la misma ley, una información no podrá considerarse pública y deberá entrar al marco de la reserva.

de gratuidad⁸, las obligaciones de transparencia⁹, faltas administrativas y sanciones. También entre ellos encontramos algunas divergencias que serán simplemente enunciadas en este apartado, a efecto de dejar los comentarios y las críticas para el apartado referente al texto legal publicado.

Los primeros puntos de discordancia entre el primer proyecto y los otros dos, fueron los sujetos obligados, pues mientras que para aquél el único sujeto obligado debería de ser el Ejecutivo Federal, para el segundo y tercero debería ampliarse a los tres Poderes Federales y a los organismos constitucionales autónomos.

Los tres coincidieron en que, para clasificar la información, el tema de la seguridad nacional fuera uno de los criterios adoptados aunque no coincidieron en el tiempo de reserva, pues para el primer y tercer proyecto el tiempo límite debería ser el de diez años, mientras que en el proyecto del Ejecutivo se manejó el término de 20 años, prorrogable si las causas que originaron la clasificación de la información aún no desaparecían.

Otro de los temas en los que no hubo unanimidad de posturas, fue la instancia que debería encargarse de la protección al derecho a la información, pues para el proyecto presentado por el diputado Barbosa, el guardián del derecho sería la Comisión Nacional de Derechos Humanos, mientras que para los proyectos del Ejecutivo y del grupo «Oaxaca» debería crearse un organismo especial, con autonomía presupuestal, operativa y de decisión.

Uno de los puntos que causó mayor revuelo entre los proponentes fue el determinar si la Ley de acceso a la información debía o no, ser reglamentaria del artículo 6º constitucional. A tal efecto, el grupo «Oaxaca» proponía que toda vez que hablamos del específico derecho de la información pública contenida en el mencionado artículo 6º, debía considerarse que la ley a aprobar era reglamentaria del mencionado

⁸ A los tres proyectos les pareció fundamental que no existiera costo alguno para los solicitantes de la información, exceptuando los propios de la reproducción del material.

⁹ Por obligaciones de transparencia debemos entender todo acto de los sujetos obligados tendientes a publicar los aspectos más generales de su actuar sin necesidad de que exista una solicitud de información por parte de algún interesado. Los sujetos obligados deberán dar a conocer su estructura orgánica, facultades, directorio, servicios, tramites, etcétera.

artículo constitucional. Por su parte el grupo parlamentario del Partido Acción Nacional señaló que la Ley no podía ser la reglamentaria toda vez que ya lo era la Ley de Imprenta¹⁰. Este último argumento fue el que prevaleció.

Como señalamos en líneas anteriores, no queremos detenemos en este momento a profundizar en las diferencias pues, como el lector puede darse cuenta, en ellas pueden estribar grandes comentarios al respecto, lo que dejaremos para cuando se analice el texto de la ley donde confrontaremos las posturas y señalaremos, desde nuestro particular punto de vista, cuáles serían los puntos que podrían traer algunos problemas de operación práctica.

La ley publicada está dividida en cuatro títulos fundamentales: I. Disposiciones comunes para los sujetos obligados; II. Acceso a la Información en el poder Ejecutivo Federal; III. Acceso a la Información en los demás sujetos obligados; IV. Responsabilidades y sanciones y; Artículos Transitorios.

III. LOS SUJETOS OBLIGADOS

Se establece el principio de publicidad de la información señalando que toda la información gubernamental es pública y que el particular tendrá acceso a ella con los mecanismos previstos por la misma ley¹¹. Evidentemente lo que se pretendió con esta ley era transparentar todo el actuar estatal, aunque si ponemos atención e interpretamos la ley en su conjunto encontraremos que los poderes Legislativo y Judicial, y los órganos autónomos, podrán establecer sus propios criterios, sus propios órganos, sus propios lineamientos para permitir el acceso a la información, ciñéndose a esta ley únicamente en el título primero.

¹⁰ Cabe señalar al respecto que el preámbulo de la Ley de Imprenta de 12 de abril de 1917 reglamentaria, hasta hoy, del artículo 6º y 7º Constitucional, señala lo siguiente: «...Venustiano Carranza, primer jefe del ejército constitucionalista y encargado del poder ejecutivo de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de las facultades de que me encuentro investido, **y entre tanto el Congreso de la Unión reglamente los artículos 6 y 7 de la Constitución General de la República, he tenido a bien expedir la siguiente: ley de imprenta...**».

¹¹ Los artículos primero y segundo de la ley, consagran el principio de publicidad, principio que sólo será canalizado al Ejecutivo pues el título tercero de la ley deja la puerta abierta a los otros dos poderes para establecer sus propios criterios de publicidad de su actuar.

Si, en efecto, los primeros dos artículos de la ley se contradicen con el artículo 61 del mismo ordenamiento pues a pesar de que se señala claramente que la ley «... *tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso a la información en posesión de los poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad*», realmente no lo hace, pues provee lo necesario para la aplicación de la ley al Ejecutivo, pero deja totalmente abierta la puerta permitiendo a los demás sujetos obligados establecer sus propios criterios, sus propios lineamientos y sus propias instancias, a pesar de las disposiciones comunes contenidas en este apartado.

En líneas anteriores, al hacer mención de las iniciativas presentadas, se señaló que el primer punto de encono eran los sujetos obligados, pues para la primera iniciativa presentada, el único sujeto obligado debería ser el Ejecutivo, mientras que para los otros dos proyectos debía ser todo el aparato estatal. Ya en el texto de la ley, ganó la segunda postura que pretendía transparentar todo el actuar de los servidores públicos, pero como se aprecia del simple encabezado de los títulos que la componen, nos lleva a suponer que aunque se hable de diversos sujetos obligados la Ley sólo se limitó a regular de manera completa uno de todos ellos: el Ejecutivo.

Mientras que al Ejecutivo lo dotó de órganos internos con competencias definidas, a los demás sujetos obligados¹² se les dejó proponer sus propios lineamientos y criterios para el establecimiento de sus órganos internos. Así, el Poder Legislativo, el Judicial y los órganos constitucionales autónomos podrán señalar sus criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada, sin necesidad de ceñirse a los criterios del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y mucho menos al Reglamento expedido por el Ejecutivo.

Ahora bien, ¿qué sucederá si «los demás sujetos obligados», determinan criterios distintos a los previstos para el Ejecutivo? La

¹² Por «los demás sujetos obligados» debemos entender siempre al Poder Legislativo, Judicial y organismos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal. El texto de la Ley normalmente hace mención a ellos con esa denominación, al único que se refiere independiente es al Ejecutivo.

respuesta se desprende del mismo texto legal, pues el artículo 61 establece que dichos sujetos obligados podrán establecer los procedimientos y recursos necesarios que serán conocidos *no* por el IFAIP sino por el órgano que ellos mismos designen. La consecuencia lógica es que existirán diversos recursos, criterios y procedimientos dependiendo el sujeto obligado del que se requiera información. Todo parece indicar que en la práctica van a existir muchos problemas por ello.

Cabe señalar que, a pesar de lo anteriormente señalado, todos los sujetos obligados deberán seguir lo dispuesto por el capítulo II del título I denominado «Obligaciones de transparencia», donde la ley enumera una serie de aspectos que todo organismo público deberá hacer saber a la ciudadanía sin que medie una solicitud de información. En el artículo 7o. se enumeran diecisiete obligaciones fundamentales entre las cuales encontramos: *estructura orgánica, facultades de cada unidad administrativa, directorio de servidores públicos, remuneración mensual por puesto, los servicios que ofrecen, trámites, requisitos y formatos, información sobre el presupuesto asignado, las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, las contrataciones*, entre otras.

Esto, sin lugar a dudas, representa un avance sin precedentes en materia de transparencia pues se establece como obligación prevista en la ley para todos los sujetos obligados. En ese entendido, ninguna entidad que reciba dinero del erario federal podrá eximirse de exponer ante los ojos de la ciudadanía cómo distribuye los recursos asignados, o de qué manera se licitan los servicios que requiere el gobierno. Asimismo, se facilita el contacto con las entidades federales pues se sabrá, de antemano, cuáles son los requisitos, trámites y procedimientos que deben realizarse en la dependencia correspondiente.

IV. LA SEGURIDAD NACIONAL COMO INFORMACIÓN RESERVADA

Dentro del texto legal existen diversos términos por los cuales deberá clasificarse o reservarse determinada información, entre los cuales encontramos: *seguridad nacional, seguridad pública, defensa nacional* (artículo 13 fracción I), *estabilidad financiera, monetaria o económica* (artículo 13, fracción III); en todos los casos donde se puedan comprometer los primeros o menoscabar los segundos deberá existir,

por parte de la autoridad, el criterio de la clasificación. A pesar de que la misma ley debió por lo menos definir dichos criterios sólo se limitó a tratar uno de ellos: el de Seguridad Nacional.

Así, en el artículo 3 fracción XII la define como:

«Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado Constitucional».

A pesar de saber que no existe un criterio universalmente aceptado, sabemos también que el tema trae aparejada consigo una carga histórica interesante pues, durante mucho tiempo, la doctrina de seguridad nacional se vio imbuida en un ámbito de carácter militar. En ese entendido se levantaban voces contra ella al decir que:

«... es esencialmente una doctrina militar, una ciencia de la guerra y de determinado tipo de guerra visto dentro de determinado sistema de interpretación (...), por supuesto una doctrina militar no es capaz de proporcionar un modelo para la economía, la cultura o la organización del Estado (...) todo está encuadrado en un verticalismo rígido en virtud de fines de guerra...»¹³.

Desde hace algunos años, México adoptó ciertos criterios sobre seguridad nacional. Así, por ejemplo, el Centro de Investigaciones de Seguridad Nacional (CISEN) estableció que la seguridad nacional es *«la condición imprescindible para el desarrollo integral del país basada en la preservación de la soberanía e independencia nacionales, el mantenimiento del orden constitucional, la protección de los derechos de sus habitantes y la defensa de su territorio»¹⁴.*

Como podemos darnos cuenta, la Ley Federal que hoy comentamos ha tratado de liberar el término de la concepción militar dando paso a enarbolar los principios de defensa del Estado Constitucional siguiendo criterios internacionalmente aceptados.

¹³ CELAM, *La Seguridad Nacional, Doctrina o Ideología*, 44/ Consejo Episcopal Latinoamericano, p.16.

¹⁴ En la página web del CISEN viene un panorama acerca del tema. Se refieren no sólo al concepto de seguridad nacional, sino también a la Doctrina de la seguridad nacional, a los principios y políticas de ésta pero sobre todo a la agenda que el gobierno mexicano tiene al respecto. No dudáramos que el Ejecutivo, al elaborar su reglamento, diera continuidad a lo establecido por el CISEN para precisar algunos artículos de la Ley: www.cisen.gob.mx

Existe, dentro del rubro de la clasificación, algo que no queda muy claro en la ley, pues el texto no explica con claridad quién va a clasificar la información. Expliquemos, paso a paso, lo anterior. Por un lado, el artículo 15 en su segundo párrafo señala lo siguiente:

«El instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el artículo 61 establecerá los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada».

Dicho artículo nos lleva a suponer que el establecimiento de los criterios de clasificación y desclasificación de la información pública serán dados tanto por el IFAIP como por todos los organismos creados por los demás sujetos obligados con las mismas finalidades que aquél, siempre y cuando, dichos criterios estén de conformidad con el reglamento expedido por el Ejecutivo.

Ahora bien, el artículo 16 señala claramente que:

«Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente (...)».

El problema de ambos artículos radica en los artículos transitorios que señalan:

«Tercero. Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los comités referidos en esta ley, a más tardar seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento y en el mismo plazo deberán iniciar funciones».
«Sexto. El Ejecutivo Federal expedirá el reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor».

Si realizamos una interpretación en conjunto de los artículos transcritos podemos establecer varias premisas:

1. Las unidades administrativas clasificarán la información basadas en su interpretación de la Ley y en lo que entiendan por seguridad nacional, seguridad pública, estabilidad financiera, monetaria, etcétera, a partir de seis meses después de que entre en vigor la Ley.

2. El Ejecutivo emitirá el reglamento dentro de un año, ya cuando la información esté clasificada por las unidades administrativas.

3. El Instituto podrá establecer criterios, hasta dentro de un año, una vez que el Ejecutivo emita el reglamento.

4. Las negativas de información se fundamentarán en criterios establecidos por las unidades administrativas.

La Ley debió haberlo previsto de manera inversa, es decir:

a) Para dar cabal cumplimiento a la clasificación de información, el Ejecutivo deberá expedir el reglamento de la Ley.

b) El Instituto, de conformidad con el Reglamento, establecerá criterios de clasificación de la información.

c) Las unidades administrativas, de acuerdo con los criterios dados por el Instituto y apoyados en el Reglamento, clasificarán la información.

d) Las negativas de información estarán debidamente fundadas.

Como podemos darnos cuenta, todo ello supone sin lugar a dudas la discrecionalidad del «sujeto obligado». Determinar si alguna información atenta contra la seguridad nacional, seguridad pública o estabilidad financiera, tendrá que dejarse al criterio gubernamental¹⁵. La misión fundamental del IFAIP y del reglamento será unificar criterios de clasificación y establecer el principio de discrecionalidad para algunos supuestos de la información reservada. Surge inmediatamente la duda acerca de la legalidad de la discrecionalidad por parte de la autoridad, pues si ella no está expresamente plasmada en la ley, cualquier ciudadano podría impugnarla señalando que la resolución no está debidamente fundada y motivada y ello permitiría suponer que el solicitante puede acudir al órgano jurisdiccional federal, quien siguiendo una lógica de legalidad y no la lógica de administrar, deberá ordenar que la información sea puesta en manos del quejoso. Ello no es difícil de suceder pues toda vez que la ley, a pesar de que señala los casos en los que una información pueda clasificarse como reservada, en ningún momento hace mención de otorgar un margen de discrecionalidad a la autoridad, lo que nos lleva a suponer que el Reglamento (al menos para el Ejecutivo) deberá determinarlo, pues en caso contrario, por medio del órgano jurisdiccional deberá liberarse cualquier información, inclusive la que proteja los conceptos analizados.

¹⁵ Luis María Díez Picazo señala que «... la posibilidad de extender el secreto a esferas tan variadas y difícilmente identificables como el funcionamiento regular de las instituciones o los intereses fundamentales del Estado en materia económica puede servir de coartada a prácticas gubernativas tendentes a eludir la crítica y la exigencia de responsabilidad». DÍEZ PICAZO Luis María, *Sobre Secretos Oficiales*, CIVITAS, Madrid, 1998.

Ahora bien, algunos podrán señalar que si bien es cierto los criterios de información no estarán definidos para cuando los encargados en las dependencias clasifiquen la información, el filtro para otorgarla será el IFAIP por medio del recurso de revisión, ello es correcto en tanto la información sea negada por la dependencia en cuestión. Lo importante aquí es saber qué pasará con la información que siendo eminentemente de carácter reservada, por una falla de interpretación, se proporcione al solicitante; será en ese momento cuando se evidencie la falta de técnica legislativa por parte del Congreso de la Unión.

Quisimos expresar en este rubro sólo los conceptos que nos parecen un poco delicados en cuanto a su tratamiento; existen otros que son evidentes y que por su naturaleza son más fáciles de apreciar como necesariamente reservados tales como: *las averiguaciones previas, poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario o fiduciario*, etcétera (artículos 13 y 14).

En este apartado, no podemos evadir el tratar el tema del tiempo en que una información, clasificada de reservada, estará fuera de disposición pública pues fue, en la discusión, otro de los temas relevantes a tratar.

Las iniciativas presentadas por el grupo «Oaxaca» y por el diputado Barbosa establecían un término de diez años para poder desclasificar la información que se encuentra con el carácter de reserva. Por su parte, el Ejecutivo Federal estableció como mínimo 20 años prorrogables en caso de que las causas que hayan dado origen a la clasificación no hayan desaparecido.

El texto de la Ley, en su artículo 15, señala un término de doce años; sin embargo, determina que para el caso de que las causas que hayan dado origen a la clasificación desaparecieran antes del señalado plazo, la información podrá ser desclasificada. Asimismo se determina que se podrá solicitar al IFAIP (el Ejecutivo) o al órgano encargado designado (demás sujetos obligados), la ampliación del señalado término cuando se justifique que subsisten las causas para dicha prórroga.

V. EL INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (IFAIIP)

Mucho se debatió sobre la creación de un organismo que conociera sobre los asuntos generados por el acceso a la información, de tal suerte que, inclusive, alguno de los proyectos presentados se mostró renuente a ello. En ese entendido, el proyecto presentado por el diputado Barbosa ofrecía la alternativa de que fuera la Comisión Nacional de Derechos Humanos la encargada de conocer de estos asuntos a través de un área especializada en la materia. Por el contrario, los otros dos proyectos ofrecían la posibilidad de crear un órgano con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión que fuera el encargado de conocer únicamente de dichos asuntos. Así, se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

EL IFAIP estará encargado a cinco comisionados quienes recibirán su nombramiento del Ejecutivo. El Senado de la República tendrá la facultad de objetar dichos nombramientos pero, de no hacerlo en un plazo de treinta días, se entenderán como no objetados. Los funcionarios señalados durarán en su encargo un período de siete años sin posibilidad de reelegirse y solamente podrán ser removidos cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal, por actos u omisiones que afecten las atribuciones del Instituto o cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución o en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental¹⁶.

Para ser comisionado, el artículo 35 de la Ley exige:

- Ser ciudadano mexicano.
- No haber sido condenado por la comisión de un delito doloso.
- Tener cuando menos treinta y cinco años de edad el día de su designación.
- Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley.
- No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento

¹⁶ Artículo 34 de la Ley.

administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

El IFAIP será el órgano del Ejecutivo que se encargue de establecer y revisar los criterios de clasificación de la información, de conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades, etcétera¹⁷, pero no podrá tener injerencia en los órganos creados, para el mismo efecto, del Legislativo, del Judicial ni de los órganos constitucionales autónomos. Esto es muy importante dejarlo bien claro, pues el IFAIP se limitará a vigilar el cumplimiento de la Ley únicamente por lo que respecta al Poder Ejecutivo y nada más.

Lo anterior constituye una de las posibles críticas al establecimiento del Instituto pues, como puede pensarse, ello traerá como consecuencia, si no existe una coordinación adecuada, diversidad de criterios de clasificación entre los distintos organismos, pero también supone la creación de diversos mecanismos de revisión de los criterios de acceso a la información dependiendo de la entidad a la que se solicite. En ese sentido, el solicitante que lo requiera, deberá estar muy atento pues, en caso de negativa, la promoción del recurso correspondiente no será siempre presentada ante el IFAIP, sino dependiendo del órgano al que se solicite, dependerá el recurso a emplearse, los términos del mismo, la autoridad que conozca y la existencia de algún otro recurso como sucede para el Ejecutivo.

La creación del Instituto permite, sin lugar a dudas, que alguien que solicite una información del poder Ejecutivo no tenga que acreditar un interés jurídico, por el contrario, el recurso de revisión que prevé la Ley sólo exige un interés simple. En un primer momento pudiera pensarse que con el conocimiento por parte del Instituto de estos recursos, toda aquella información que haya sido mal clasificada, deberá proporcionarse al solicitante; esa apreciación es correcta.

¹⁷ El artículo 37 de la Ley, señala todas las atribuciones que se le dan al IFAIP. Cabe señalar que dicha institución nace como un órgano desconcentrado de la administración pública federal con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión.

La pregunta obligada sería, ¿qué sucede si alguna información es mal clasificada, y en el recurso de revisión se nos niega el acceso a ella, y el recurso de reconsideración confirma el criterio que lo precede? De inmediato se pensaría que una vez agotados los recursos previstos por la Ley hay que acudir al juicio de amparo, a efecto de que sea el órgano jurisdiccional quien conozca del asunto y determine si dicha información debe ser reservada o no. Pensamos que será en el seno del Poder Judicial Federal donde se darán diversos criterios de interpretación de la Ley y de los conceptos analizados llenando las lagunas que la norma ha dejado.

VI. ACCESO A LA INFORMACIÓN DE LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

El IFAIP, como se ha señalado con anterioridad de acuerdo a la Ley que hoy comentamos, únicamente se encargará de garantizar el acceso a la información en lo concerniente al Poder Ejecutivo, pues según la misma ley los demás sujetos obligados deberán establecer los «(...) *órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información* (...)»¹⁸.

El mismo artículo 61 ordena a todos los demás sujetos obligados a señalar las unidades de enlace, unidades administrativas, comités, procedimientos, criterios de clasificación e instancias responsables de conocer los recursos que se presenten; es decir, que el poder Legislativo, el poder Judicial, el Banco de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, entre otros, deberán establecer sus órganos administrativos de enlace con la ciudadanía, pero deberán también establecer instancias superiores que conozcan de la negativa del acceso a la información (los equivalentes al IFAIP), de los cuales desconocemos su naturaleza jurídica, su estructura y su funcionamiento, toda vez que la ley se encaminó únicamente a edificar los rasgos constitutivos del órgano del Ejecutivo.

No debemos olvidar que todos los demás sujetos obligados por esta ley deberán cumplir con el Título Primero de la misma, para lo cual, al igual que el Ejecutivo, deberán atender con fundamental prioridad las llamadas «obligaciones de transparencia», así como ceñirse a los principios de clasificación y reserva previstos en la norma.

¹⁸ Artículo 61 de la Ley.

El único vínculo que les establece la Ley con el IFAIP se encuentra en el artículo 62 al señalar que, en la rendición del informe anual al que están sujetos todos los «obligados», se deberá enviar una copia al Instituto.

Tratar el tema de los demás sujetos obligados nos remite de igual manera a presentar una serie de situaciones que en el texto de la Ley no quedan muy claros. Veamos algunos casos.

Al igual que sucede con el IFAIP, los demás sujetos obligados a través de sus órganos encargados, derivado de los artículos transitorios, deberán establecer sus criterios de clasificación y expedirlos al año de que entre en vigor la Ley. Como el lector podrá darse cuenta, esto supone un nuevo enfrentamiento con los criterios de clasificación por lo siguiente:

a) En primer lugar «los demás sujetos obligados» deberán al igual que el Ejecutivo establecer sus unidades de enlace, unidades administrativas y Comités, a los seis meses de entrada en vigor la Ley.

b) Dichas áreas de trabajo deberán comenzar a laborar, de acuerdo a las facultades dadas por la ley, clasificando de reservada o no la información, a efecto de que, cuando se presente la primera solicitud, ya se tenga toda la información clasificada.

c) Los órganos encargados de vigilar el cumplimiento de la ley de «los demás sujetos obligados», deberán instalarse hasta dentro de un año y hasta ese entonces expedirán sus lineamientos para la clasificación de la información.

Nuevamente nos encontramos con el mismo caso del Ejecutivo, donde el orden ha quedado establecido de manera inversa y donde se deja a los funcionarios de las unidades administrativas y de los comités clasificar la información de manera discrecional interpretando los conceptos de reserva a su mejor entender.

VII. LOS PROCEDIMIENTOS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

En este apartado trataremos de ser lo más gráficos posibles en cuanto a los procedimientos establecidos por la ley. Iniciaremos desde la solicitud de acceso a la información y terminaremos con el juicio de amparo. Asimismo, adelanto al lector que iremos realizando comentarios al respecto esperando ser muy claros.

a) La solicitud de acceso a la información¹⁹.

Deberá promoverse ante la unidad de enlace de la dependencia en la que se solicite información. Se deberá señalar:

- Nombre, domicilio o cualquier otro medio electrónico para recibir notificaciones.

- Datos generales de su representante.

- Descripción clara y precisa de los documentos que solicita²⁰.

La unidad de enlace turnará inmediatamente la solicitud a la unidad administrativa que pueda tener la información y ésta, a su vez, determinará si se puede entregar la información, si está clasificada como reservada y la manera en la que se encuentra disponible la información.

En un plazo no mayor a veinte días después de interpuesta la solicitud, la unidad de enlace notificará al solicitante el costo y la modalidad en el que se encuentra la información. Este plazo podrá prorrogarse por un plazo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando se notifiquen al interesado. Éste será el caso cuando una información haya estado clasificada de reservada, puesto que la unidad administrativa deberá enviar un oficio al Comité de la dependencia a efecto de que confirme la clasificación, negando el acceso a la información o bien revoque la clasificación otorgando el acceso a la información. En caso de que sea una negativa, deberá fundarse y motivar las razones de la clasificación.

Cabe señalar que, para el caso de que la dependencia no responda en el plazo de los veinte días, se configura la *afirmativa ficta*, por lo que tendrá la fundamental obligación de entregar en un plazo, no mayor a diez días hábiles, la información requerida. Es muy importante no confundirnos pues parecería, en una primera lectura, que debe darse respuesta en diez días hábiles y no es así, el término de diez días corre a partir de la respuesta a nuestra solicitud en la que se nos señala si existe la información y si está clasificada de reservada o no.

¹⁹ Cabe señalar que la primera solicitud de acceso a la información se presentará hasta dentro de un año posterior a la entrada en vigor de la Ley, ello se desprende del artículo octavo transitorio de la misma ley.

²⁰ Queda claro que, si no se reúnen ambos requisitos, la información requerida no podrá proporcionarse. Salta a la vista la idea errónea que se ha manejado de creer que la información deberá ser entregada señalando únicamente situaciones o temas aislados en los cuales podamos estar interesados. Por el contrario, para solicitar el acceso a determinada información deberemos tener, con suficiente claridad, los documentos donde dicha información se soporte y sólo así podremos reunir los requisitos esenciales para presentar nuestra solicitud.

b) El recurso de revisión.

Para el caso de que la información sea negada, o bien cuando la dependencia señale la inexistencia de los documentos requeridos, el solicitante podrá interponer el *recurso de revisión*, el cual deberá ser interpuesto ante la unidad de enlace de la dependencia o ante el IFAIP, tratándose del Ejecutivo, o bien ante el organismo designado por los demás sujetos obligados²¹, a los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación. Si el recurso es presentado ante la unidad de enlace, ésta deberá remitirlo al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

El recurso de revisión interpuesto deberá señalar, de acuerdo con el artículo 54:

- La dependencia ante la cual se presentó la solicitud.
- El nombre y domicilio del recurrente.
- El tercero interesado, si lo hay.
- La fecha de notificación del acto reclamado.
- El acto que recurre.
- Los puntos petitorios.
- Se deberá acompañar al recurso la copia de la resolución que se impugna.

Una vez interpuesto el recurso de revisión, el Instituto podrá desecharlo, sobreseerlo o substanciarlo. Procederá el desechamiento cuando:

1. El recurso sea presentado transcurrido el plazo de los quince días.
2. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva.
3. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité.
4. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa.

Asimismo procederá el sobreseimiento cuando:

- a) El recurrente se desista expresamente del recurso.
- b) El recurrente fallezca, o tratándose de personas morales, se disuelva.
- c) Cuando admitido, el recurso, sobrevenga alguna causal de desechamiento.

²¹ Cabe recordar que el IFAIP será el órgano del Ejecutivo encargado de vigilar el debido cumplimiento de esta Ley, y que los demás sujetos obligados deberán establecer sus propios organismos encargados de conocer los recursos presentados en contra de sus comités y unidades administrativas. Asimismo, aclaramos un posible sobre entendimiento acerca de que los demás sujetos obligados a través de sus organismos tratarán de apegarse a los términos y plazos previstos para el Ejecutivo, pero dejamos claro que ello puede no suceder.

d) La dependencia o entidad responsable del acto lo modifique o revoque, de tal manera que la impugnación quede sin efecto.

Queda claro que una vez presentado el recurso de revisión, el Instituto podrá desecharlo de plano o entrar a la substanciación del mismo. Una vez que ha sido admitido, puede o no darse alguna causal de sobreseimiento, pero para el caso de que no se colmen los supuestos establecidos, el IFAIP deberá conocer el fondo del asunto.

El recurso admitido se turnará a un Comisionado Ponente, el cual dentro del plazo de treinta días hábiles deberá integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al pleno del Instituto, y éste resolverá en definitiva a los veinte días hábiles de que fue presentado el proyecto.

Cabe señalar que el Instituto podrá solicitar a la dependencia la información reservada o confidencial cuando para resolver el asunto sea indispensable su conocimiento. Esta información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

La resolución que tome el Instituto podrá:

1. Confirmar la decisión del Comité.
2. Revocar o Modificar las decisiones del Comité ordenando:
 - 2.1. Que se permita al particular el acceso a la información.
 - 2.2. Que se reclasifique la información.

Para el caso de que se confirme la decisión del Comité, el particular aún tendrá posibilidad de otro recurso ante el Instituto: el de reconsideración. Este recurso será interpuesto al año de que se haya emitido la resolución del recurso de revisión. Deberá ser resuelto en un plazo de sesenta días hábiles y referirse a la misma solicitud.

c) El juicio de amparo.

La ley no deja claro si es necesario agotar el recurso de reconsideración para acudir al juicio de amparo o si lo podremos interponer una vez que se emita la resolución del recurso de revisión. Lo que sí nos queda claro, y atendiendo al principio de definitividad previsto en la ley de Amparo²², es que el tribunal federal deberá desechar el amparo

²² La ley de Amparo en su artículo 73 fracción XIII señala que: «*será improcedente el amparo: Contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales conceda la ley algún recurso o medio de defensa, dentro del procedimiento, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas, aún cuando la parte agraviada no lo hubiese hecho valer oportunamente...*».

toda vez que el recurso de reconsideración podría modificar la resolución que se está recurriendo.

Ahora bien, supongamos que se agota el recurso de reconsideración y el IFAIP niega nuevamente el acceso a la información, ¿realmente conocerán los tribunales federales? Todo parece indicar que al momento que se promueva el amparo, el tribunal deberá desecharlo porque el solicitante no podrá, en la mayoría de los casos, acreditar el interés jurídico.

Analicemos el criterio de la Corte en ese sentido y establezcamos los supuestos. Adelantamos que el criterio que se citará data de hace algunos años pero lo consideramos adecuado para explicar el párrafo anterior:

«INFORMACIÓN DERECHO A LA. NO EXISTE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EL AMPARO CONTRA EL INFORME RENDIDO POR EL TITULAR DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL AL NO SER UN ACTO AUTORITARIO.

Si un recurrente sostiene que su interés jurídico deriva del artículo 6o. constitucional, porque como miembro de esa sociedad interesada en que se administre justicia en forma pronta y expedita, le afecta que el informe rendido por el presidente del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal al Pleno del mismo, no contenga datos exactos en relación con el rezago de expedientes, tal afectación resulta inexacta en atención a que ese precepto consagra el derecho de todo gobernado a la información, pero el contenido del mismo como garantía individual debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado. Por tanto, si no se acredita que el quejoso haya solicitado la información de que se trata, no se demuestra que exista un acto de autoridad que vulnere la garantía que estima violada pues, independientemente de que exista un informe de labores rendido por la autoridad antes mencionada, ese acto, al no estar dirigido al promovente, no le causa ningún perjuicio pues, en términos de la ley orgánica respectiva, lo rinde al Tribunal Pleno y no al público en general»²³.

Analicemos cuidadosamente la tesis transcrita:

- 1.- Por un lado desecha la posibilidad de acudir al juicio de garantías señalando como interés jurídico el que deriva del artículo 6o. constitucional en virtud de ser parte de la sociedad.
- 2.- Señala la Corte que esa afectación es inexacta y que la misma debe presuponer la existencia de un acto autoritario que vulnere directamente esa prerrogativa del gobernado.
- 3.- Indica claramente que se debe acreditar la solicitud de la información.

²³ *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, 2o. sala, tomo V, febrero 1997, p.346.

4.- Finaliza estableciendo que el Informe de labores rendido no le causa ningún perjuicio al quejoso, pues dicho informe es rendido al Pleno y no al público en general.

De lo anterior cabe destacar que para la interposición del juicio de garantías en contra de las resoluciones del IFAIP, o bien en contra de los organismos que para tal efecto señalen los demás «sujetos obligados», se deberá acreditar el acto de autoridad (resolución del Instituto), que la solicitud fue presentada y que se agotaron todos los recursos.

¿Queda el interés jurídico a salvo? En el supuesto planteado en la tesis señalada, el quejoso manifiesta verse agraviado por el informe rendido al Pleno del Tribunal de Justicia, no por el acto que le niega el acceso a la información; por ello, la Suprema Corte señala que no hay un interés jurídico que acredite la violación de sus garantías individuales en tanto el informe es rendido al Pleno y no al público en general.

En el supuesto que nos ocupa, el interés simple previsto por la Ley, que se manifiesta en la obtención de la información, se convierte en un interés jurídico cuando llegamos al juicio de amparo, en virtud de que el acto de autoridad (resolución del IFAIP) ya no es la «información en sí», ahora existirán una serie de actos que vulneran las garantías individuales como lo sería la ilegalidad de una resolución.

Esperamos que el criterio de los tribunales federales sea el señalado, pues también se corre el riesgo de que se pretenda obligar al gobernado a demostrar su interés jurídico sobre la información requerida, solicitándole establezca en el juicio qué agravio directo le causa la no obtención de la información, situación que como ya hemos dicho con anterioridad, sería, en la mayoría de los casos imposible de demostrar.

VIII. LOS NUEVOS RETOS Y LA AGENDA PENDIENTE

No podemos dejar de decir que, sin lugar a equivocarnos, el paso dado en materia de transparencia ha sido mayúsculo. Durante muchos años, los mexicanos nos vimos cegados para conocer el desempeño de nuestros gobernantes en el ejercicio del poder. La Ley de acceso a la información es apenas el primer paso de muchos que faltan. A continuación señalaremos un listado de temas pendientes que son necesarios para el debido cumplimiento del derecho comentado.

- Nombramiento de Comisionados del Instituto.
- Creación, en las dependencias públicas, de las unidades de enlace y comités.
- Expedición del Reglamento de esta Ley por parte del Ejecutivo.
- Formación de órganos encargados de vigilar el acceso a la información de los demás sujetos obligados (CNDH, Banxico, IFE, Universidades Públicas).
- Establecimiento de lineamientos de clasificación por parte del IFAIP y de los órganos señalados en el punto anterior.
- Publicación de una Ley de Archivos.
- Publicación de una Ley de Datos Personales.
- Publicación de una Ley de Seguridad Nacional.
- Publicación de leyes de acceso a la información en las entidades federativas que no lo han realizado (la mayoría de ellas).
- Creación de órganos encargados de vigilar el acceso a la información en las entidades federativas que emitan su ley.

Los señalados con anterioridad, son sólo ciertos aspectos que faltan por concretarse. Algunos ya están en camino, otros ni siquiera están contemplados. Como ya señalamos, se trata de un buen principio pero consideramos que falta un largo camino por recorrer.