

Desafíos jurídicos del derecho de acceso a la información pública en Sinaloa

Alfonso PÁEZ ÁLVAREZ

Resumen

Alfonso Páez Álvarez inicia en su artículo la exposición de los principales obstáculos en la implementación y ejercicio de la Ley Estatal de Acceso a la Información Pública en Sinaloa, legislación local modelo en México. Identifica principalmente como obstáculos: la falta de participación ciudadana, la secrecía y el ocultamiento de información pública por parte de los servidores públicos del estado. Páez es comisionado en el organismo de supervisión y control, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, y a razón de esta perspectiva esboza algunos de los mayores retos y las soluciones que han encontrado para, de igual manera, asegurar la independencia de sus decisiones y fallos.

Abstract

Alfonso Páez Álvarez begins his article with an explanation of the main obstacles to implementing and exercising the State Law on Access to Public Information in Sinaloa, a model piece of legislation in Mexico applied on a local level. He identifies the main obstacles as the lack of citizen participation, secrecy and the fact that state civil servants conceal public information. Páez is a commissioner in the Supervisory and Control Agency of the the State Commission for Access to Public Information of the State of Sinaloa, and from this vantage point, he outlines both some of the greatest challenges and the solutions that have been found in order to assure the independence of the agency's decisions and rulings.

ALFONSO PÁEZ ÁLVAREZ

El nacimiento a la vida jurídica del derecho de acceso a la información pública en Sinaloa trae consigo nuevos desafíos jurídicos, los cuales en su conjunto tratan de estructurar nuevas formas de resolución de conflictos legales en torno al ejercicio de este nuevo derecho fundamental, el cual se aplica con un novedoso procedimiento, por medio del cual toda persona puede solicitar información que las entidades públicas del estado de Sinaloa tienen la obligación jurídica de responder, fundamentando conforme a derecho esa solicitud.

Los procesos relacionados con la información tienen repercusiones directas en todas las actividades humanas; tan es así que los encontramos en la economía de las personas, la cultura de la gente, la ideología de los ciudadanos, la comunicación en su expresión de opinión pública informada y la política como forma de ejercer y mantener el poder, por citar algunos rubros donde el proceso informativo tiene trascendencia mayúscula. Muchos especialistas coinciden en que la sociedad va reconociendo el valor de la información como instrumento. Incluso hay quienes le conceden el grado de recurso o insumo básico para las actividades fundamentales del hombre y la sociedad; en este sentido, la información se constituye en un elemento fundamental para alcanzar la transformación armónica de las sociedades, dado que el contar con información oportuna se traduce en la posibilidad de obtener productos o servicios de calidad, adecuada toma de decisiones y consecuentemente en el progreso, con las ventajas adicionales de tener un efecto multiplicador superior al de otros recursos, de no desgastarse con el uso y de permitir su transmisión o duplicación casi instantáneamente.

Así, el derecho a ser informado del funcionamiento de las entidades públicas que bajo el marco de las legislaciones en torno al acceso a la información adquieren so-

DESAFÍOS JURÍDICOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

lamente la categoría de sujetos obligados representa uno de los máximos anhelos del hombre y de su perfeccionamiento dependen en gran medida los valores de las modernas sociedades democráticas. En nuestros tiempos un individuo requiere tener el conocimiento más apegado a la realidad de lo que acontece en su entorno ya que sólo de esta manera puede participar con conocimiento de causa en el ejercicio de sus derechos y utilizar datos o registros para su beneficio.

Estas reflexiones tienen como propósito establecer un panorama general relacionado con el derecho de acceso a la información pública y su relación con los innumerables fenómenos que se observan cotidianamente, como la falta de participación ciudadana en asuntos torales de la vida nacional, la cultura de la secrecía característica de los funcionarios públicos, el ocultamiento de lo que bajo la óptica normativa ahora conocemos como información pública, las circunstancias que hacen posible la legitimación del régimen democrático, entre otros asuntos medulares. Asimismo, tiene su fundamento en la idea de establecer las relaciones entre el orden jurídico indispensable y eficaz para que la asignatura pendiente en nuestro país relativa al acceso a la información pública tenga una aplicación inmediata.

Cabe destacar que el derecho de acceso a la información pública se detona con la vigencia de diferentes legislaciones en el plano federal y en diversas entidades federativas; estas regulaciones normativas son un componente esencial del nuevo régimen jurídico mexicano para que las personas puedan participar en la vida política, y esta intervención es potenciada por el hecho de acceder a la información pública, aspecto inédito en la vida jurídica nacional y estatal.

ALFONSO PÁEZ ÁLVAREZ

1. Poder político y acceso la información

De lo anterior surge el primer reto provocador que consiste en separar las ramificaciones y alcances del poder político sobre estas legislaciones, con el propósito que aseguren verdaderamente la posibilidad jurídica de acceder a la información pública. En Sinaloa el camino es muy claro, y empieza a trazarse con la creación de un órgano independiente, cuya función principal consiste en asegurar que el derecho de acceso a la información pueda ejercitarse y culminarse por cualquier persona, teniendo así la certeza jurídica de que a una solicitud de información se le dará el mejor tratamiento posible, inicialmente por una instancia ciudadana que desarrolla un novedoso y ágil procedimiento, mismo que atiende la razón propia de la naturaleza de los procesos informativos que se llevan a cabo en la sociedad actual, y que se complementa con la intervención de tribunales competentes, los cuales bajo esta tesitura conocerán también de problemas derivados de solicitudes de información insatisfechas, fundamentando su intervención en una premisa esencial sobre la que se sustenta este derecho y que consiste en considerar que el derecho de acceso a la información pública no se agota hasta que la persona lo da por satisfecho.

Esta consideración tiene múltiples implicaciones, ya que la inexperiencia en el ejercicio del derecho puede originar que se incremente el número de solicitudes de información denegadas, que no se cumplan los plazos establecidos en el procedimiento para su ejercicio o que se dé como respuesta a las solicitudes informaciones parciales, obsoletas, incompletas o falsas. Aquí, el buen juicio del solicitante es la instancia calificada para seguir procurando la búsqueda de la información hasta que sea convencido con los argumentos de la respuesta de la entidad pública.

DESAFÍOS JURÍDICOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El asegurar un plano de independencia en el órgano encargado de dirimir los conflictos que puedan suscitarse al litigar en torno al derecho de acceso a la información pública, representa el primero de muchos pasos que tienen que realizarse hasta configurar un diseño institucional que asegure en forma efectiva y sin cortapisas la posibilidad real de poner la información pública al alcance de todos.

En este contexto emerge un reto para las sociedades en el tercer milenio: abandonar la idea del derecho como mecanismo instrumental de negociación para transformarlo en mecanismo de orientación y aplicación efectiva al alcance de todos. En el ámbito del derecho de acceso a la información, resulta vital crear instituciones orientadoras y motivadoras de esta conducta social, que informen y conformen la identidad personal, impregnadas de valores y acciones que de verdad marquen las directrices para hacer de la información un instrumento verdaderamente útil y que contribuya a mejorar su calidad de vida.

Hermann Heller expresó en su momento que *todo poder político es un poder jurídicamente organizado*,¹ esto significa que no podemos desligar lo político de lo jurídico, y si analizamos la naturaleza fundamental del derecho de acceso a la información encontramos que es un efectivo freno y control del poder político, ya que dotar a las personas de la posibilidad jurídica de adentrarse a conocer el funcionamiento de las entidades públicas es otorgarles la herramienta para que cuestionen y discrepen de su accionar, como efecto inicial, y más aún, el ejercicio efectivo de este derecho dota al ciudadano de una visión más amplia para hacerlo participar no sólo de los efectos iniciales de la información solicitada, sino también de un segundo plano que lo imbrique en el ejercicio de sus derechos po-

1 Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Diana, 1992.

ALFONSO PÁEZ ÁLVAREZ

líticos y en la resolución de los grandes problemas nacionales. En suma, es sentar las bases para la génesis de un nuevo ciudadano, más activo y participativo en la vida política y social.

El asunto no es intrascendente. Contrasta con los grandes esfuerzos de la sociedad para darse coherencia y unidad, por encontrar mecanismos de resolución de conflictos, por construir la legitimidad y la certeza para hacer prevalecer proyectos y soluciones a la nueva identidad y al nuevo país que cada día forjamos. Fernando Gómez Sandoval en este sentido manifiesta que *la esencia del Estado coincide con el aspecto jurídico del mismo*.² De esta forma, el contar con la legislación apropiada y el órgano regulador que la haga cumplir es un reto que la sociedad mexicana aún tiene pendiente en torno al acceso a la información pública.

2. Sistema de protección del derecho de acceso a la información

Un segundo desafío lo constituye la inscripción del derecho de acceso a la información pública dentro de un sistema de protección efectiva. Partimos de la base de que se trata de un derecho fundamental, tan importante como el derecho a la vida, a la seguridad jurídica, a la libertad y a la propiedad. En nuestro país encontramos básicamente dos sistemas de protección de los derechos fundamentales, destacando el sistema no jurisdiccional y el jurisdiccional. El primero se fundamenta en la solución de conflictos a través de resoluciones no vinculatorias, que quedan en el plano de recomendaciones emitidas por los diversos órganos de protección de derechos.

² Gómez Sandoval, Fernando, *Teoría del Estado*, México, Diana, 1992.

DESAFÍOS JURÍDICOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

El sistema de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales utiliza los diversos órganos estatales que tienen la potestad y la fuerza para “decir el derecho” y hacerlo cumplir por la fuerza, aun contra la voluntad de quien resulte afectado por esa resolución. En este plano nos encontramos con la presencia de figuras de autoridad que dictan resoluciones vinculatorias que de una o de otra forma tienen que hacerse cumplir para preservar el Estado de derecho.

Por ello el reconocimiento y la aplicación del derecho constituye uno de los aspectos más significativos de las sociedades contemporáneas, ya que de la existencia o inexistencia, observancia o inobservancia de los derechos mínimos o fundamentales depende en gran medida la capacidad de avance o retroceso de los pueblos.

Al respecto, Eduardo García Maynes manifiesta que “cada vez que los hombres o los pueblos obtienen el reconocimiento de un nuevo derecho, concomitantemente aumenta su libertad; cada vez que sus facultades legales son restringidas, su libertad disminuye”.³

El reconocer el derecho de solicitar información pública contando con un sistema jurisdiccional de protección tiene como consecuencia un mayor grado de confianza en su efectiva aplicación, algo que sin duda representa un notorio avance dentro del contexto social donde priva la desconfianza en las instituciones.

³ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del derecho*, 42a. ed., México, Porrúa, 1991.

ALFONSO PÁEZ ÁLVAREZ

3. Naturaleza del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información

En tercer aspecto digno de considerar se estructura en torno al procedimiento para instrumentalizar el derecho de solicitar información, siendo indispensable observar en este contexto las condiciones de agilidad, celeridad, prontitud y precisión que deben caracterizar los mecanismos de respuesta a las solicitudes de información.

En este plano hay que resaltar que la naturaleza jurídica de los actuales procedimientos jurisdiccionales para resolver conflictos de intereses tienden a ser lentos e inoperantes, con términos largos y excesivas formalidades.

La esencia del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública debe basarse en los supuestos contrarios. Por su propia naturaleza tiene que ser dinámico y efectivo, con capacidad real de respuesta y de adaptación a requerimientos sociales. No hay que olvidar que la posibilidad de solicitar información incursiona en un tiempo en que las personas no están suficientemente adiestradas para pedir información y que la cultura de todos es guardar celosamente los datos y los archivos, por ello se requiere de un procedimiento efectivo y fácil de ejercitar.

Como una innovadora perspectiva procesal se pretende que el procedimiento para ejercitar el derecho de acceso a la información pública sea lo más ágil y expedito para la persona, sin ser necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento de la información, además de que las personas, por su propio derecho, estarán en posibilidades de solicitar la información que necesiten, y sin requerir de ningún tipo de asesoría profesional, salvo la que por disposición expresa de la Ley de Acceso a la Información Pública del

DESAFÍOS JURÍDICOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Estado de Sinaloa están obligadas a prestar las mismas entidades públicas en lo concerniente a trámites, procedimientos, autoridades o instancias competentes, llenado de formularios, orientación, formulación de quejas, consultas o reclamos, funciones y competencias a cargo de cada autoridad relacionadas con este procedimiento.

El procedimiento se inicia con la interposición de una solicitud ante la entidad pública que posee la información. Esta instancia deberá designar a un servidor público responsable de atender las solicitudes de información que formulen las personas. Este servidor público deberá ser identificable fácilmente por quienes pretendan realizar una solicitud ya que su nombre, domicilio oficial y dirección electrónica deberá ser difundida de oficio por las entidades públicas

La solicitud de información inicia este procedimiento administrativo, con términos y plazos fatales legalmente establecidos. Toda solicitud de información pública deberá ser satisfecha en un plazo no mayor de diez días hábiles. Excepcionalmente, y de mediar circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada este plazo podrá prorrogarse por otros diez días, comunicando esta circunstancia al solicitante de la información antes del vencimiento del primero de los términos.

Por regla general se establece que todo registro, archivo o cualquier otro dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de las entidades públicas cae dentro de la esfera de información pública y, por lo tanto, debe de ser compartida por quienes la solicitan.

Uno de los más alentadores indicios proyectados en las legislaciones en torno al tema es el reconocimiento implícito de que se requiere una institución novedosa que resuelva las controversias, lo cual es contrario a la apuesta que se hace tradicionalmente de elegir al mejor hombre,

ALFONSO PÁEZ ÁLVAREZ

de esta forma se resaltaría el papel de la mejor institución como forma de garantizar que serán satisfechas favorablemente las solicitudes de información. Esto sin descartar la capacidad y el grado de especialización que deben tener quienes se dediquen a juzgar la procedencia de las solicitudes.

El análisis de la interacción entre la normatividad jurídica que sustente un adecuado procedimiento y la institucionalidad eficaz, es una reflexión indispensable y tiene como propósito sostener que el sistema jurídico no se mueve sin el órgano de autoridad destinado en aplicarlo, en cuanto al marco analítico utilizado para la consideración del rol que desempeña en la sociedad, tiene gran ingerencia en la conformación de lo que North denomina *neoinstitucionalidad*.⁴ Resulta evidente que la creación de una institución novedosa y un procedimiento adecuado son indispensables dadas las condiciones en las que emerge el derecho de acceso a la información pública.

4. Diseño institucional del órgano de protección

La creación de nuevos tipos de instituciones fundamentadas en novedosos diseños institucionales hacen que el estudio sobre institucionalidad y normatividad tome como referente ejemplos concretos dentro de los cuales sobresale la Comisión para el Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, la cual se estructura bajo un nuevo diseño institucional.

El interés por los efectivos diseños institucionales se traduce en la consideración central del Estado de derecho como precondition para el efectivo funcionamiento del ré-

⁴ North, D., *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

DESAFÍOS JURÍDICOS DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN

gimen jurídico. Se plantea entonces que un Estado enmarcado en un diseño institucional adecuado debe crear condiciones que incentiven un mejor y más eficiente desempeño del aparato jurisdiccional y por lo consiguiente mejoras en el desarrollo social y jurídico.

En primera instancia el órgano de autoridad encargado de conocer y resolver las controversias en torno al acceso a la información pública debe ofrecer condiciones de predictibilidad legal especialmente a través de la estipulación de reglas claras y de la aplicación precisa de este derecho.

Complementariamente deberá brindar condiciones de estabilidad legal por medio de un efectivo marco que clasifique las prerrogativas y atribuciones del ente de autoridad, especialmente utilizando un sistema procesal activista que debe permitir la credibilidad regulatoria y normativa sobre el resto del sistema jurídico.

No podemos descartar que el nivel de respaldo y confianza se mide en el grado en que las instituciones son efectivas y dan respuesta a los requerimientos sociales fundamentales. Para que los órganos destinados a conocer de solicitudes de información pública y emitir una resolución produzcan los resultados que las personas esperan, deben estar en condiciones de enfrentar una multitud de problemas, entre los que destacan su autonomía, organización interna, legitimidad y mecanismos de control.

Teóricamente el sentido y la orientación institucional *engloba las instituciones relativas al poder en todas las sociedades, todos los grupos y todas las colectividades*.⁵ El ejercicio del poder confiere a las instituciones la prerrogativa para encauzar y dirigir conductas.

⁵ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, México, Ariel, 1992.

ALFONSO PÁEZ ÁLVAREZ

El tema del acceso a la información pública hace necesaria la intervención de un órgano de autoridad que controle los procesos de interrelación que se entablan entre los entes de autoridad y las personas. Los primeros como sujetos obligados a compartir información, actualizarla, sistematizarla y conservarla, así como desempeñar la obligación de proteger y resguardar la información sujeta a excepciones de ley, mientras que las personas sólo tienen el derecho de realizar solicitudes de información.

Bajo esta perspectiva, las instituciones aplican y hacen efectivas las reglas del juego entendidas como limitaciones humanamente concebidas que estructuran la interacción humana y cuya función principal es *reducir la incertidumbre o ampliar la predictibilidad de la conducta humana*.⁶ En otras palabras, las instituciones son reglas de acción destinadas a canalizar las conductas y a estabilizar las expectativas y reglas sociales.⁷

⁶ North, D., *op. cit.*

⁷ Pritzl, R., *Corrupción y rentismo en América Latina*, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, 2000.