

# ¿Era necesaria una reforma constitucional en materia de transparencia?

## Reflexiones en torno a la pertinencia de las modificaciones constitucionales de 2014 en México.

**Francisco Javier González Vallejo**

*Consejero Ciudadano del ITEI*

**Rodrigo Alberto Reyes**

*Político. Secretario de*

*Acuerdos en el ITEI*

### Introducción

En febrero de este año, se promulgó y publicó en nuestro país, la reforma constitucional en materia de transparencia; esta reforma fue fruto de un proceso de consulta y participación de ciudadanos interesados en el tema, así como de un intenso debate al seno del Poder Legislativo federal.

Es un hecho conocido que durante el año 2012, los tres principales grupos parlamentarios en el Senado de la República presentaron sus respectivas iniciativas de reforma constitucional.

Quienes esto escribimos, con el objetivo de dotar de elementos para la discusión a un 'foro de análisis'<sup>1</sup> de dicha reforma, realizamos un ejercicio intelectual que partió de la siguiente pregunta: ¿Verdaderamente se requiere una reforma constitucional en materia de transparencia? Este artículo recoge los principales resultados de dicho ejercicio.

Para facilitar y ordenar la reflexión, se utilizó un original software de nombre Rationale<sup>2</sup>, con el que se construyó un mapa de argumentos<sup>3</sup>, en el que de forma gráfica pueden observarse las razones, evidencias, opiniones o ejemplos que apoyan la necesidad de la reforma, así como los contraargumentos que refutan lo anterior. La visualización del mapa en su totalidad ofrece la posibilidad de realizar una conclusión respecto de la necesidad de la reforma constitucional, y con ello valorar sus principales aportes, retos y/o deficiencias.

En este documento se expondrán las principales razones en las que puede sustentarse la necesidad de la reforma, pero también objeciones a ello. A partir de lo anterior será posible exponer algunas conclusiones.

---

<sup>1</sup> Séptimo Foro de Análisis Nacional. Organizado por la Conferencia Mexicana para el Acceso a la Información Pública (Comaip); llevado a cabo el 3 de mayo de 2013 en Guadalajara, Jalisco.

<sup>2</sup> Software especializado para la construcción de mapas. Permite utilizar todos los elementos necesarios para la construcción de un argumento, incluyendo las razones en color verde y las objeciones en rojo; también permite utilizar íconos específicos para las evidencias.

<sup>3</sup> Que aparece al final de este artículo.





7

Por último, cualquier ciudadano interesado en el tema de transparencia y acceso a la información pública, encontrará en este artículo, una exposición con palabras sencillas y con ejemplificaciones, de los cambios sustanciales que trajo consigo la reforma constitucional de 2014, allegándose así de elementos para ejercer informadamente su derecho de acceder a la información generada y/o en posesión del gobierno.

## **Razonamiento 1 para afirmar que la reforma era necesaria:**

### **1. La Constitución no garantizaba el derecho de acceso a la información y la efectiva transparencia de los gobiernos, porque presentaba problemas de diseño normativo.**

El primer argumento que apoya la necesidad de la reforma, es que el diseño normativo en México presenta ciertos problemas que provocan que el derecho de acceso a la información, así como la transparencia de los gobiernos, no estén garantizados.

Lo anterior está apoyado en cinco razones, que se analizan a continuación, y que pueden observarse gráficamente en el mapa.

#### **Razón 1.1. La Constitución contenía un catálogo limitado de sujetos obligados.**

Respecto de este tema, las tres iniciativas de reforma presentadas en la Cámara de Senadores, coincidieron en plantear como problema el limitado catálogo de entidades públicas obligadas en materia de acceso a la información; recordemos que el radio de actuación del IFAI como órgano garante, era respecto de la Administración Pública Federal (El Presidente y sus secretarías y dependencias), el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los órganos constitucionales autónomos, los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal.

En otras palabras, en el orden federal los ciudadanos tenían garantizado, por un órgano autónomo, su derecho a conocer la información posesión o generada por los tres poderes del Estado en el orden federal, pero no respecto de los partidos políticos, fideicomisos, ni fondos públicos.

Así, partiendo del supuesto de que el acceso a la información en resguardo del gobierno es una condición para tener ciudadanos plenamente informados y en posibilidad de participar democráticamente, los legisladores aprobaron la ampliación de lo que podemos llamar catálogo de sujetos obligados.

Para comenzar, mención especial merece la inclusión de los partidos políticos como sujetos obligados directos a las disposiciones legales en materia de transparencia, ya que sin duda, es una de las modificaciones más importantes de esta reforma.

Con la aprobación de esta última, los partidos responderán directamente a solicitudes de información de los ciudadanos (y no indirectamente a través del IFE — ahora INE —), manteniendo la obligación de difundir información sin que medie solicitud: documentos básicos, normatividad interna, cargos y sueldos, entre otros.

Es innegable que estos institutos son trascendentales en la vida política del país: son consideradas entidades de interés público, hacen posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, y en general, promueven la participación del pueblo en la vida democrática. En este sentido, la información que se le solicite a los partidos, debe ser puesta a disposición directamente, en aras de que la democracia en México cuente con ciudadanos en condiciones de tomar decisiones y potencializar sus derechos, a partir del acceso a información, datos, cifras o documentos en posesión y/o generados por dichos institutos.

Otro problema que resuelve esta reforma, en lo que a partidos políticos se refiere, es la heterogeneidad de las disposiciones al respecto en las entidades federativas del país<sup>4</sup>, esto es, las legislaciones locales deberán prever el derecho de los ciudadanos de solicitar directamente la información que estos institutos políticos posean, administren o generen, en los estados, obligándolos así a rendir cuentas a través de los mecanismos de derecho de acceso a la información y la transparencia.

Además de los partidos, se agregaron a la lista de sujetos obligados, los órganos autónomos<sup>5</sup>, los fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, estatal y municipal.

Esto último reviste una gran importancia por tres principales razones:

- Se incluye la obligación de ser transparentes y rendir cuentas, para todas aquellas organizaciones o personas que reciban y ejerzan recursos públicos (respecto de los mismos). En otras palabras, el uso, destino o actividades que se realicen con recursos del erario, adquiere el carácter de información pública, por tanto, es sujeto de ser solicitada y entregada a quien la exija. A partir de este supuesto, la posibilidad de acceder a información de los sindicatos, por ejemplo, ha sido uno de los avances más comentados en esta materia.
- La información que genere cualquier persona física, moral o sindicato que realice actos de autoridad, tendrá el carácter de pública. Partiendo de la idea de que los actos de autoridad, *per se*, tienen incidencia e impacto en la esfera pública, se sigue que la información que posean particulares y/u organizaciones privadas que estén en dicho supuesto, es información relevante, objeto de ser solicitada y puesta a disposición de cualquier ciudadano.
- Como consecuencia de lo anterior, y con la inclusión de los órganos autónomos, fideicomisos y fondos públicos como sujetos obligados, se homologa el catálogo de entidades que deben ceñirse a lo estipulado por la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública en el país. A pesar de que en las 32 entidades federativas los organismos autónomos se consideran sujetos obligados, sólo en 23 estados tenían ese carácter las instancias que manejan recursos públicos, sin ser necesariamente autoridades.

---

<sup>4</sup> En 13 estados se les consideraba sujetos obligados indirectos, mientras que en 18 indirectos. Fuente: Dictamen. pp. 230.

<sup>5</sup> Los órganos autónomos se agregan al texto constitucional, sin embargo ya estaban previstos en la fracción XIV del artículo 3 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

## **Razón 1.2. La Constitución no establecía la obligación para los sujetos obligados de documentar sus actos, ni la forma legal para declarar la inexistencia de información.**

Una de las razones que motivaron la inclusión de la obligación para los sujetos obligados de “documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones”<sup>6</sup> fueron las preocupaciones de organizaciones civiles, quienes advirtieron de la práctica recurrente de las autoridades, de manifestar la inexistencia de la información que se les solicita.

En otras palabras, imaginemos que una persona pide a cualquier oficina de gobierno, los nombramientos de sus funcionarios, o que un investigador le solicita a un hospital público la estadística de pacientes atendidos por cierto tipo de virus; ahora imaginemos que ambos sujetos obligados responden que esa información no existe porque no la han generado.

Entonces, si las dependencias no generan la información relacionada con sus actividades, información necesaria para el funcionamiento de las mismas o para implementar políticas públicas, tomar decisiones, etc., ¿Cómo van a conocer los ciudadanos si sus gobiernos funcionan adecuadamente? ¿Cómo podrían tomar decisiones más informadas y potenciar el ejercicio de otros derechos? ¿Qué insumos se usarían entonces para pensar en la implementación de un verdadero sistema de rendición de cuentas?

Así, la obligación constitucional para las autoridades de documentar sus actos en el ejercicio de sus facultades legales, así como de preservar los mismos en archivos administrativos y publicarlos a través de medios electrónicos, busca que sea posible para los ciudadanos conocer la forma en que éstas se desempeñan: las actividades que realizan y cómo las hacen, en pocas palabras: el testimonio material de sus acciones.

## **Razón 1.3. La Constitución no dotaba al Congreso de la Unión de la atribución de elaborar leyes generales en materia de Derecho de Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y Archivos.**

Un diagnóstico general del estado que guarda la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública en el país, nos indica que al no existir un marco legal común para todas las entidades federativas<sup>7</sup>, no es posible afirmar que el derecho de acceder a la información pública, esté garantizado de la misma forma para todos los ciudadanos, con independencia del lugar del país en el que habiten.

<sup>6</sup> Artículo 6o, Apartado A, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reformada.

<sup>7</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es de orden, justamente, federal y no incluye los estados de la República.





En México la evolución que ha presentado la legislación en materia de derecho de acceso a la información pública, ha dado origen a una regulación diversa y heterogénea en las entidades federativas, en cuanto a procedimientos y plazos para acceder a información pública, catálogo de información pública de oficio o fundamental, así como para la interposición de medios de impugnación, conformación de órganos garantes, entre otros muchos aspectos.



A pesar de que todos los estados del País cuentan con leyes de transparencia o acceso a la información pública, se trata de un marco normativo asimétrico, disperso y heterogéneo; baste el siguiente ejemplo en cuanto a las sanciones: dentro de los estados de la región centro - occidente de México, hay variaciones sustanciales en la legislación en cuanto a las sanciones a los sujetos obligados por incumplir las disposiciones en materia de transparencia: en Nayarit la medida de apremio es una multa de 50 a 300 días de salario mínimo vigente en su región económica, en Michoacán de 50 a 100 días, en Jalisco de 20 a 100 días, en Zacatecas además de la multa de 10 a 700 cuotas de salario, se aplica la suspensión del servidor público hasta por 30 días hábiles, en Guanajuato se aplica una multa equivalente al monto de 1 a 50 días y/o la destitución del servidor público que incumplió. Además, mientras que en Zacatecas y San Luis Potosí las multas que se imponen tienen el carácter de créditos fiscales, en San Luis Potosí, el órgano garante las remite a la Auditoría Superior del Estado.



Esto último nos habla de una situación de disparidad en la regulación en esta materia, y por tanto la necesidad de establecer un piso común, que homologue criterios y conforme un derecho unificado, tutelado e igual para todos, que garantice el mismo deber para cualquier orden de gobierno o poder público, sin que varíe la normatividad, procedimientos, sujetos obligados y las atribuciones de los órganos garantes de una entidad a otra.

La reforma constitucional busca lo anterior mediante la adición de dos facultades al Congreso de la Unión en el artículo 73. La primera se refiere a expedir leyes generales en materia de transparencia gubernamental, acceso a la información y protección de datos personales en posesión de las autoridades; la segunda en materia de archivos que determinen las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Archivos.



Revestirá entonces gran trascendencia el contenido de tales disposiciones, en función de que buscarán homologar los mecanismos de acceso a la información, los medios de impugnación, el plazo de cumplimiento de las resoluciones, la temporalidad de la reserva de información, los supuestos de restricción a la información pública, el catálogo de información pública de oficio -o fundamental- que deben publicar los sujetos obligados, el régimen de sanciones derivadas de incumplimiento, los alcances de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) dentro de la protección de datos personales.

Es importante remarcar que la ley en materia de archivos, homogeneizará en los órdenes de gobierno, la forma de conservar y procesar la información con la que se cuente, posibilitando que los ciudadanos puedan acceder a la misma, ejerciendo así de forma íntegra su derecho de acceso a la

información.

**Razón 1.4. La Constitución no establecía, ni para la federación ni para los estados, órganos garantes del derecho de acceso a la información pública, plenamente autónomos, cuyas resoluciones sean vinculatorias e inatacables para los sujetos obligados que regulen.**

Recordemos que antes de la reforma constitucional, en nuestra Carta Magna no se mencionaba al Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, y éste era definido en la Ley Federal de Transparencia como un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión<sup>8</sup>, en la que, desde luego, no estaba prevista su autonomía constitucional.

En este sentido, en un análisis respecto de las características que deben tener los organismos garantes del derecho de acceso a la información pública en un sistema político democrático, Óscar Guerra considera que resulta conveniente que reúnan dos características, que juntas definen el deber ser de la autonomía:

- La especialización: garantiza que los tomadores de decisiones tengan el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten.
- La imparcialidad: busca asegurar que en la integración y operación, los organismos no respondan a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad, y que actúen de manera profesional, objetiva y apegada a derecho<sup>9</sup>.

Así, la reforma constitucional de 2014 incluye en la fracción VIII, del Apartado A, del artículo 6o, la autonomía del órgano responsable de garantizar el cumplimiento en el acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.

Este organismo autónomo (igual que los que cronológicamente lo anteceden -INE, BM, CNDH, INEGI-) funge bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder -fruto de la evolución de la teoría tradicional de la división de poderes-, y de que debe atender una función coyuntural del Estado que requiere ser eficazmente realizada en beneficio de la sociedad, que por su naturaleza especializada e importancia política y social, requiere autonomía de los clásicos poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial)<sup>10</sup>.

Entonces, para lograr lo anterior, resulta imprescindible dotar al organismo garante, de autonomía técnica y/o operativa, pudiendo administrarse con criterios propios y determinar su organización interna; de autonomía presupuestaria para ejercer sus recursos, con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia, sujetándose a la normativa, la evaluación y el control de los órganos correspondientes; y por último, de autonomía para determinar su organización

---

8 Artículo 33.

9 Guerra Ford, Óscar. Los órganos garantes de transparencia. pp. 46-47.

10 Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006. El Tribunal Pleno, el diecisiete de abril en curso, aprobó, con el número 20/2007, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diecisiete de abril de dos mil siete.

interna, de tal forma que pueda dotarse de elementos que le permitan desempeñar sus funciones en aras de cumplir sus atribuciones legales.

Igualmente, la reforma constitucional determinó que las resoluciones del organismo autónomo, serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados<sup>11</sup>, lo cual implica que sus determinaciones no serán sujetas a revisión por parte de algún otro ente, ni podrán ser combatidas ante órganos jurisdiccionales<sup>12</sup>.

Lo anterior implica que el derecho de acceso a la información pública y la transparencia gubernamental, estarán garantizadas por un instituto que no es parte, ni depende de ninguno de los tres poderes del Estado, en aras de que su funcionamiento se rija por principios de legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia.

En otras palabras, la autonomía constitucional posibilita un organismo capaz de emitir determinaciones imparciales, objetivas, apegadas a Derecho y que mediante su definitividad e inatacabilidad garanticen a los ciudadanos el pleno derecho de acceder a la información pública y a la protección de sus datos personales.

No olvidemos que esta reforma constitucional adicionó una fracción (la VIII) al artículo 116, en la cual se determina que las constituciones de las entidades federativas del país deberán establecer organismos autónomos especializados, imparciales y colegiados, responsables de garantizar el derecho de acceso a la información y de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados, conforme a las características y principios que hemos analizado en los párrafos anteriores. Con ello, se busca recrear en los estados el esquema institucional y las consecuencias positivas del mismos, que ya hemos analizado.

### **Razón 1.5. La Constitución no preveía las relaciones entre los órganos garantes del derecho de acceso a la información pública locales y el federal.**

Sin duda, éste es uno de los puntos más interesantes y debatidos respecto de la reforma constitucional.

La modificación consistió en que el organismo garante federal conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de los estados y el Distrito Federal que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.

También, el instituto garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten<sup>13</sup>.

Esta propuesta, que apareció en las tres iniciativas de las fracciones parlamentarias en el Senado de la República, fue justificada en función de tres razones:

- Asegura un sistema coherente para la garantía de los derechos de acceso a la información pública y de protección de datos personales, evitando estándares diferentes en la protección de los mismos.

---

11 Fracción VIII, del Apartado A, del artículo 6o de la Constitución.

12 Con la excepción del recurso de revisión que podrá interponer el Consejero Jurídico del Gobierno ante la Suprema Corte.

13 Fracción VIII, del Apartado A, del artículo 6o de la Constitución.



■ Panel con senadores



■ Senadora Laura Angélica Rojas

- Crea una nueva relación entre los organismos garantes del orden federal y los locales, en un contexto federalista, eficaz y eficiente. La posibilidad de esta revisión velaría por la especialidad, imparcialidad y autonomía de los órganos garantes estatales.
- El recurso que pueden interponer los particulares ante el órgano federal, resulta menos costoso y lleva menos tiempo que la protección jurisdiccional de su derecho a través de un juicio de amparo.

La justificación de la propuesta explica que la intención no es que el órgano federal revise cualquier resolución de los órganos estatales, sino únicamente sobre resoluciones impugnadas por particulares o las que se estime tengan una importancia o relevancia tal que amerite la intervención del instituto federal.

En el Foro de Análisis de Guadalajara, se vertieron argumentos en favor de esta facultad revisora, por ejemplo, se consideró que la intervención del órgano garante federal, redundará en una unificación de criterios e interpretaciones -evitando sentencias contradictorias- en el país, lo que traerá consigo una estandarización de criterios jurisdiccionales para la tutela del derecho humano que nos ocupa<sup>14</sup>.

Sin embargo, en contra de esta característica de la reforma, podría decirse que al no operar en el mismo orden de gobierno, los organismos garantes de las entidades federativas y el federal no deberían mantener relaciones relevantes, y que bastaría con aprobar la autonomía constitucional de todos ellos para garantizar su actuación según principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

Igualmente, esta propuesta de modificación constitucional (antes de aprobada) también generó reservas en el desarrollo del Foro mencionado, en dos principales sentidos: uno que cuestiona si las facultades de atracción y revisión generarán una relación de subordinación entre institutos, y otro de capacidades institucionales (o implementación práctica, si se quiere). La participación de Óscar Guerra ejemplifica y retoma estas reservas:

- Hasta ahora las relaciones entre los órganos garantes estatales y el federal están inspiradas únicamente en un afán de cooperación, que permite la compartición de experiencias y puntos de vista. La reforma constitucional convierte al instituto federal en una segunda instancia, sin embargo resulta complicado conocer ex ante las implicaciones que ello en los organismos de las entidades federativas, ¿Se generará una relación de subordinación? ¿Podrán los organismos estatales evadir su responsabilidad al solicitar la intervención federal?

<sup>14</sup> Participación en el Foro de Isidro Rodríguez Reyes. Consejero del Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Guadalajara, Jalisco. 3 de mayo de 2013.



■ Senador Alejandro Encinas Rodríguez



■ Senadora María Verónica Martínez

- La segunda reserva presenta un sentido práctico. La posibilidad del organismo federal de conocer recursos que por su interés y trascendencia así lo ameriten, presupone el conocimiento de los mismos, por lo que deberá revisar más de 16,000 anuales para determinar cuáles presentan tales cualidades. Lo anterior, sin contar el número de recursos interpuestos por particulares contra resoluciones de los órganos estatales, y desde luego, los que tendrá que desahogar en su papel de órgano garante en el orden federal<sup>15</sup>.

A pesar de los argumentos en contra de esta disposición, resta esperar la normatividad que detalle los mecanismos de relación entre los órganos de ambos órdenes, y que ésta incluya las previsiones que eviten una sobrecarga del organismo garante federal, que pudiera obrar en contra de los ciudadanos, alargando los tiempos de los procedimientos.

Además de la segunda instancia, la Constitución establece ahora la obligación del órgano garante nacional de coordinar “sus acciones con la entidad de fiscalización superior de la Federación, con la entidad especializada en materia de archivos y con el organismo encargado de regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica, así como con los organismos garantes de los estados y el Distrito Federal, con

el objeto de fortalecer la rendición de cuentas del Estado Mexicano”<sup>16</sup>, todo esto debe legislarse en las Leyes Generales de Transparencia, de Datos Personales y de Archivos para integrar un Sistema Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas.

---

<sup>15</sup> Participación en el Foro Óscar Guerra Ford. Entonces Comisionado Presidente del InfoDF. Guadalajara, Jalisco. 3 de mayo de 2013.

---

<sup>16</sup> Párrafo decimosexto de la fracción VIII del artículo 6° de la CPEUM reformada



■ Mesa 1 del Séptimo Foro: Características de la Reforma y sus implicaciones en las entidades federativas.



■ Mtra. Blanca Lilia Ibarra Cadena.

## Objeción 1 que afirma que la reforma NO era necesaria:

### 1. La problemática en México respecto de la transparencia gubernamental y del derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos personales, no es producto de problemas de diseño normativo, sino de las prácticas de las autoridades garantes.

Esta razón se basa en el hecho de que la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública, antes de la reforma constitucional que nos ocupa, se encontraban ya garantizados por disposición constitucional, además de que todas las entidades federativas contaban con leyes de acceso a la información pública.

En otras palabras: si ya existe legislación al respecto y persisten problemas en los mecanismos para acceder a la información pública, las soluciones a los mismos están en el plano de la praxis, no del deber ser planteado por la normatividad.

Apoya la afirmación anterior, la evidencia que da cuenta de problemas y retos que presentan los procedimientos para acceder a información pública -sea federal o en los estados- o para la protección de datos personales, además de los que muestran los organismos garantes, como resolver fuera de los

términos, entre otros; basta revisar los estudios de Métrica de la Transparencia para percatarse de lo anterior<sup>17</sup>.

Sin embargo, se ha expuesto en este documento que las capacidades institucionales de los órganos garantes buscan ser fortalecidas a través de la modificación constitucional en que se les otorga el carácter de autónomos, en vista de que en algunas entidades no lo son.

Desde luego que todo cambio normativo, requiere de una adecuada implementación (de lo contrario es letra muerta); no se afirma aquí que es suficiente modificar las leyes para solucionar los problemas que, en este caso en particular, presenta la transparencia gubernamental y el acceso a la información pública.

Además, en función de un diagnóstico en el que se da cuenta de importantes asimetrías en el país, en cuanto a calidad normativa, procedimientos de acceso a la información -tiempo, calidad, mecanismos, pago-, sanciones, capacidades institucionales de los organismos garantes, parece no sostenerse la afirmación de que una reforma constitucional podía obviarse en virtud de que en la Carta Magna ya se encontraba previsto el derecho de acceder a la información del gobierno.

De igual forma, podría decirse que la problemática

<sup>17</sup> Estudios disponibles para los años de 2007 y 2010. En: [metricadetransparencia.cide.edu](http://metricadetransparencia.cide.edu)



■ Claudia Álvarez, Vicente Viveros y Adrián Alcalá.

que resolvieron los cambios normativos en esta materia, de 2002 y 2007, no son los mismos que ahora; el Derecho debe evolucionar junto con la realidad de la sociedad: nuevos conflictos se presentan, situaciones no previstas acontecen.

## Razonamiento 2 para afirmar que la reforma era necesaria:

### 1. La reforma sentará las bases para una sociedad más democrática, otorgándole al gobierno un cariz de mayor legitimidad.

Sirva esta afirmación para comenzar la conclusión de este documento.

Sin duda, la relación gobierno – gobernados en México, presenta una situación complicada. Pocos se atreverían a negar que somos testigos de una generalizada expresión de desinterés, antipatía o rechazo de la sociedad mexicana frente a lo que se considera “la política”, así como de altos niveles de desconfianza que la clase política y las instituciones del Estado provocan en los mexicanos.

Así, los ciudadanos consideran — en su mayoría — que los gobiernos federal, estatal y municipal, son poco o nada transparentes en las decisiones que toman<sup>18</sup>, sin em-

<sup>18</sup> Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas 2012. Secretaría de Gobernación.



■ Elaboración del mapa de argumentos en la mesa 1 del Séptimo Foro.

bargo resulta interesante que los ciudadanos tienen claro qué significa la transparencia gubernamental y consideran que ésta y la rendición de cuentas deben ser temas prioritarios para las administraciones públicas<sup>19</sup>.

Si estamos de acuerdo en que la función de gobierno es una actividad delegada por los ciudadanos, en el contexto de la soberanía popular como fundamento democrático, la desconfianza de los ciudadanos en sus gobiernos y la baja evaluación que ello genera, resultan sumamente graves para las pretensiones de consolidación democrática en México.

Entonces, ¿De qué manera una reforma constitucional en materia de transparencia puede abonar al fortalecimiento democrático?

Si la democracia presupone que los ciudadanos conozcan qué hacen sus gobierno, cómo toman las decisiones, con qué criterios legales, administrativos y formales llevan a cabo las políticas públicas, garantizar de mejor forma el derecho de acceso a la información pública a los habitantes del país, proporciona a éstos diversas herramientas que potencializan el ejercicio de otros derechos, permiten controlar el poder político a través de su vigilancia, así como su posterior evaluación, contando con mejores elementos.

<sup>19</sup> Encuesta Nacional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2012. Auditoría Superior de la Federación – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/ENCUESTA\\_UNAM\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/ENCUESTA_UNAM_2012.pdf)

Así, la transparencia gubernamental permite la existencia de ciudadanos informados cuya participación en lo público podrá impactar en las decisiones y resultados de la política. (Stiglitz, 1999).

¿Qué relación guarda lo anterior con un aumento en la legitimidad del gobierno? A partir de una aproximación desde el liberalismo moderno, podemos decir que un gobierno es más o menos legítimo en la medida en que sirva a la más plena realización de los derechos individuales<sup>20</sup>. En este orden de ideas, la legitimidad de facto de un gobierno, está en función de si actúa mediante leyes fijas y establecidas y no mediante decretos discrecionales, si se establecen jueces rectos e imparciales, y si se utiliza la fuerza para ejecutar las leyes, y no para sostener decisiones arbitrarias<sup>21</sup>. De esta forma, un sistema político en que el derecho de acceso a la información pública esté garantizado a través de un marco normativo integral e instituciones garantes eficaces, posibilita un gobierno cuya estructura administrativa esté en permanente vigilancia por los gobernados, quienes están en condiciones de controlarlo, y como secuencia, pueden evaluarlo ('premiarlo' o 'castigarlo') a través de los procesos electorales.

Resulta necesario matizar brevemente lo anterior; es decir, la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información son elementos trascendentales en un esquema democrático, sin embargo, son sólo herramientas para la rendición de cuentas; tener mejores gobiernos o erradicar la corrupción depende de más factores, por ejemplo: contralorías sociales, una fiscalización superior independiente y profesional, informes periódicos a los electores de cada uno de los representantes, reelección inmediata y apropiadamente normada de representantes<sup>22</sup>, entre otros.

Por último, el mapa que aparece en este documento permite, entre otros detalles, una visualización general de argumentos, así como sus razones y objeciones que se presentan en función de un tópico. En este caso, resulta evidente que las razones en favor (en verde) de la reforma constitucional son más que las objeciones (en rojo). El contenido de este artículo es una descripción y revisión de tales argumentos, con la finalidad de reflexionar en torno a su validez, lo que nos lleva a afirmar que la reforma constitucional en la materia sí resuelve problemas normativos en nuestro país y también coadyuva al proceso de consolidación democrática en México.

No perdamos de vista que este documento se limita únicamente al análisis de un número reducido de cambios legales contenidos en la reforma, no se analizan por ejemplo: la reserva de información por razones de interés público o seguridad nacional, la interposición de acciones de inconstitucionalidad, el Sistema Nacional de Transparencia, entre otros.

---

<sup>20</sup> Idea de John Locke retomada por Antonio Camou, en: Gobernabilidad y democracia. Instituto Federal Electoral.

<sup>21</sup> Ibidem.

<sup>22</sup> La reelección inmediata de legisladores recientemente aprobada fue diseñada para burlar los efectos favorables a los ciudadanos de la reelección, esto lo lograron los actuales legisladores estableciendo que el diputado o senador que pretenda reelegirse deberá hacerlo por el mismo partido, al menos que decida separarse del mismo a la mitad de su período como legislador, lo que deja en manos del partido todo el control sobre las nominaciones puesto que pocos se atreverán a salirse de sus partidos a mitad de período y las élites partidistas mantendrán el control de los legisladores al tener ese poder de nominación en sus manos.



■ Consejera, consejeros de organismos garantes del país, y experta en argumentación (izquierda), participantes del Séptimo Foro.

## Fuentes consultadas

Álvarez, Claudia; González, Francisco y Reyes, Rodrigo Alberto. Memorias del Séptimo Foro de Análisis Nacional. 2013. Guadalajara, Jalisco.

Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia. Instituto Federal Electoral.

Guerra Ford, Óscar. Los órganos garantes de transparencia. UNAM. México. 2011.

Stiglitz, J. 1999. On liberty, the right to know, and public discourse: the role of transparency in public life. Oxford. Oxford Amnesty Lecture.

## Estudios consultados

Quinta Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Ciudadanas 2012. Secretaría de Gobernación.

Encuesta Nacional sobre Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción 2012. Auditoría Superior de la Federación – Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: [http://www.asf.gob.mx/uploads/47\\_Estudios\\_especializados/ENCUESTA\\_UNAM\\_2012.pdf](http://www.asf.gob.mx/uploads/47_Estudios_especializados/ENCUESTA_UNAM_2012.pdf)

Métrica de la Transparencia 2007 y 2010. En: [metricadetransparencia.cide.edu](http://metricadetransparencia.cide.edu)

La Constitución actual no garantiza el derecho de acceso a la información y la efectiva transparencia de los gobiernos, porque presenta problemas de diseño normativo.

La Constitución contiene un catálogo limitado de sujetos obligados y no establece la obligación de documentar sus actos y la forma legal para declarar la inexistencia de información.

**Law**  
CPEUM, artículo 6° inciso A, fracción I "Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes..."

**Example**  
No incluye partidos políticos, sindicatos, fideicomisos, fondos públicos y cualquiera que reciba y ejerza recursos públicos o ejecute actos de autoridad

**Expert Opinion**  
Mtro. Federico Guzmán en el 7° Foro de análisis de la Reforma Constitucional. "Entre las propuestas de reforma que plantea el Senado de la República, está precisamente aquella que se propuso en el I Congreso Nacional Jurídico de COAMIP, el 9 y 10 de Agosto del 2012, en Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

"... impulsar una reforma para establecer una cláusula de autorización - es decir, para facultar- al Congreso de la Unión para que expidiera una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información... no se puede desconocer que actualmente se tiene...una asimetría normativa, que ello no es lo criticable, sino más bien cuando dicha asimetría minimiza o empobrece el ejercicio del derecho".

La Constitución no dota al Congreso de la Unión de la atribución de elaborar leyes generales en materia de DAIPyT, PDP y Archivos, para establecer un marco legal común a todas las entidades federativas. Esto garantizaría un ejercicio igual del derecho con independencia de la jurisdicción estatal donde se viva.

Porque se eliminan asimetrías de diferentes ordenamientos en transparencia y acceso a la información locales.

Esto vulnera la autonomía de las entidades federativas.

Homologar: Integración, tiempos, catalogo de SO, Información fundamental, clasificación y reserva de información.

El establecimiento de un marco legal común permite generar jurisprudencia en la materia.

**Expert Opinion**  
Mtro. Federico Guzmán. Con dichas leyes se podría armonizar u homologar los mecanismos de acceso a la información, los medios de impugnación, el plazo de cumplimiento de las resoluciones, la temporalidad de la reserva de información, los supuestos de restricción a la información pública (causales de reserva y confidencialidad), el catálogo de información pública de oficio que de manera común deben cumplir todos los sujetos obligados, las obligaciones de transparencia específicas para determinados sujetos obligados, el catálogo de obligaciones generales que deben cumplimentar los sujetos obligados, procedimientos de ejecución de las resoluciones de los organismos garantes y el régimen de sanciones aplicables por incumplimiento de la ley, así como las estandarización sobre los principios (consentimiento, finalidad, licitud, proporcionalidad, etc.) y los alcances de los derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición) dentro de la protección de datos personales, además en los procedimientos para su ejercicio, las medidas de seguridad y el régimen de sanciones.

La Constitución no establece, ni para la federación ni para los estados, OGAIIP's plenamente autónomos, con atribuciones respecto de todo el sector público cuyas resoluciones sean vinculatorias e innatacables para los sujetos obligados que regulen. Tampoco prevé las relaciones entre OGAIIP's locales y el federal.

El OGAIIP federal no puede revisar los recursos que interponen los particulares respecto de las resoluciones de los organismos de los estados y el D.F., que determinen la reserva de la información, ni por petición de los recurrentes, por su interés y trascendencia o a petición fundada de los propios OGAIIP's

Los OGAIIP's operan en órdenes de gobierno distintos y no debería existir una relación relevante entre los "locales" y el "federal" que amerite regulación constitucional.

Tal revisión especializada redundaría en unificación de criterios e interpretaciones en todos los niveles de gobierno en el país.

Los recursos de revisión locales son demasiado para que el OGAIIP federal los revise todos y decida cuál atraer.

**Expert Opinion**  
Isidro Rodríguez Reyes

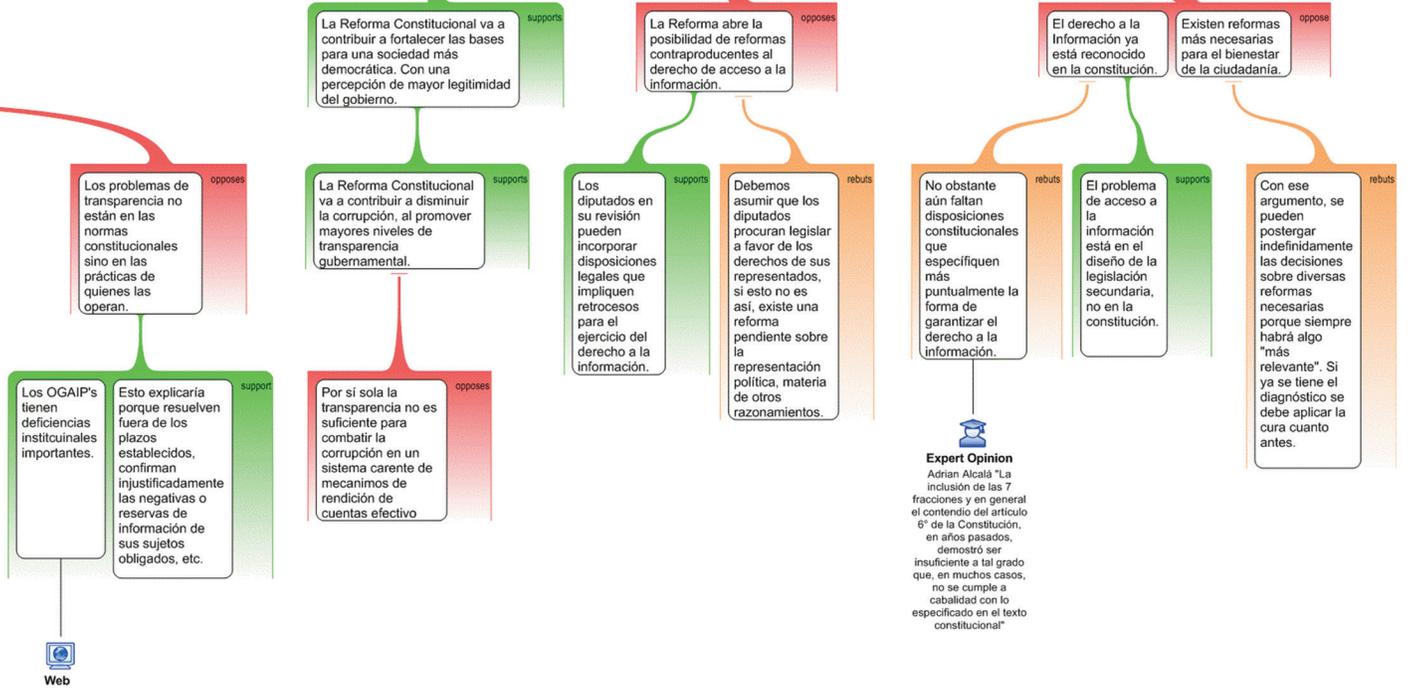
**Expert Opinion**  
Oscar Guerra Ford "De oficio el IFAI tendría que revisar más de 16 mil recursos de todos el país"

La Constitución no contempla la reserva de información por razones de seguridad nacional

La alusión a "razones de interés público" que hace la Constitución actual lleva implícitos diversos campos de reserva, entre otros el de la seguridad nacional.

No obstante, el Estado existe para mantener la integridad de una nación y enfatizar constitucionalmente la seguridad nacional como una razón de interés público para reservar información es una precaución pertinente.

LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA APROBADA POR EL SENADO ES NECESARIA.



**Francisco Javier  
González Vallejo**

Consejero Ciudadano del ITEI

**Rodrigo Alberto  
Reyes**

Politólogo. Secretario de  
Acuerdos en el ITEI

## **Marco normativo consultado**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Iniciativa de reforma en materia de transparencia. Grupos Parlamentarios del PRI y PVEM en el Senado de la República.2012.

Iniciativa de reforma en materia de transparencia. Grupo Parlamentario del PAN en el Senado de la República.2012.

Iniciativa de reforma en materia de transparencia. Grupo Parlamentario del PRD en el Senado de la República.2012.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana, en materia de transparencia. Senado de la República. Diciembre 2012.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Transparencia y Anticorrupción, y de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias en materia de transparencia. Cámara de Diputados. Agosto 2013.