



Reforma Constitucional en materia de acceso a la información: retos y oportunidades para los órganos locales

José Rubén Alonso González

*Jefe del Departamento de Ciencias Sociales
y Humanidades de la Universidad del Valle
de Atemajac (UNIVA)*

La constitucionalización en 2007 del derecho de acceso a la información, con principios y bases, marcó un parteaguas clarificador en el reconocimiento y ejercicio de una de las vertientes del derecho a la información, y con ello propició el ensanchamiento de la libertad de expresión. Ahora, en 2014, se precisaron alcances de dichos principios, dotando a la par de fuerza y autonomía constitucional al órgano garante para dicho derecho, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), con implicaciones para los órganos garantes locales en las entidades federativas y el Distrito Federal.

A través de la presente reseña se hará un recorrido sobre estos cambios, resaltando algunos elementos de contexto y las implicaciones que tendrá en los órganos locales existentes en México, de manera específica en el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI). Para ello, se tomará como referencia el dictamen con el que se reformó y adicionaron disposiciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de transparencia en agosto de 2013, y que a la postre fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

El camino a la reforma de 2014

La incorporación del derecho a la información en la Carta Magna se realizó como parte de una reforma político-electoral el 6 de diciembre de 1977, cuando se le adicionó al artículo 6° sobre libertad de expresión, en el cual se estableció que “el Estado garantizará el derecho a la información”. Durante 25 años se discutió sobre la comprensión y alcances de dicho derecho, y fue hasta el surgimiento de las primeras leyes de transparencia o de acceso a la información, en Jalisco y a escala federal con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, en 2001 y 2002, respectivamente, cuando el derecho a la información se desarrolló en su vertiente de acceso a la información pública gubernamental (Alonso, S/F: 7-10; Salazar/Vázquez, 2008: 45-48).

Pero fue hasta 2007, 30 años después del primer reconocimiento del derecho a la información, cuando a nivel constitucional se encuadró el derecho a la información como derecho de acceso a la información, al establecerse los “principios y bases” de dicho derecho, como parte de una exigencia de armonizarlo y parametrizarlo en todas las entidades del país, frente a la asimetría que se registraba (Alonso, 2010: 477-513).

La reforma de 2007 estableció lo siguiente en el artículo 6° Constitucional:

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

- 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. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.*
- II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*
- III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.*
- IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión.*
- V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.*

VI. *Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.*

VII. *La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.*

Para hacer efectivos estos “principios y bases” se fijó el plazo de un año, comenzando el 21 de julio de 2007, un día después de que se publicó el decreto en el Diario Oficial de la Federación, para que la Federación, los Estados y el Distrito Federal expidieran las leyes respectivas o adecuaran las existentes. La mayoría de los estados lo hicieron, incluso dotando de autonomía constitucional a sus respectivos órganos garantes. A nivel federal, se estimó que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información cumplía con esos principios. Además, a través del artículo Tercero Transitorio del decreto, se establecía que para 2009 la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberían “contar con sistemas electrónicos para que cualquier persona pueda hacer uso remoto de los mecanismos de acceso a la información y de los procedimientos de revisión”. Para esto último, el IFAI ofrecía de manera gratuita a Estados, Municipios y el Distrito Federal, un sistema electrónico de solicitudes de información: INFOMEX¹.

Para Salazar y Vázquez (2008: 52), esta modificación o agregado constitucional se realizó en la parte dogmática de la Constitución, en las garantías individuales, con lo que “se incorporaron nuevas normas en materia de derechos fundamentales y/o sus respectivas garantías. En concreto se incorporó de manera expresa un nuevo derecho fundamental en la Constitución”.

Dos años después, en 2009, se registró otro avance en un derecho íntimamente vinculado al derecho a la información y establecido en la fracción II del artículo 6°, a saber, que “la información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes”. En el artículo 16 de la Constitución se incorporó un segundo párrafo el 1 de junio de 2009, el derecho a la protección de datos personales: acceso, rectificación, cancelación y oposición (ARCO), de la siguiente manera:

“Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.”

Un año después, el 5 de julio de 2010, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares y se estableció que fuera el Instituto Federal de Acceso a la Información (y Protección de Datos), el responsable de “difundir el conocimiento del derecho a la protección de datos personales en la sociedad mexicana, promover su ejercicio y vigilar por la debida observancia de las disposiciones previstas en la presente Ley y que deriven de la misma; en particular aquellas relacionadas con el cumplimiento de obligaciones por parte de los sujetos regulados” (Art. 38 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares).

El 2 de diciembre de 2012, el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, y los líderes de las tres fuerzas políticas con mayor representación en el Congreso de la Unión, PRI, PAN y PRD, firmaron el Pacto por México. En el apartado “Acuerdos para la Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, establecieron “ampliar facultades del IFAI”, y para ello impulsar “una reforma constitucional para hacer del IFAI un órgano constitucional

¹ A la fecha, sólo seis entidades federativas no cuentan con el Sistema INFOMEX operando, aunque están en proceso de integración, de acuerdo con el sitio Web del Proyecto INFOMEX: Baja California Sur, Michoacán, Estado de México, Tamaulipas, Oaxaca y Yucatán.

autónomo, con facultades ante todos los poderes públicos federales, facultades de revisión de las resoluciones de los órganos locales y de atracción de casos de relevancia nacional” y que los órganos estatales sean “autónomos, colegiados y especializados en transparencia”. (Compromisos 83 y 84²)

Entre julio y octubre de 2012 se presentaron en la Cámara de Diputados cuatro iniciativas de reforma en materia de transparencia y derecho de acceso a la información, y entre septiembre y octubre de ese año, se presentaron dos iniciativas sobre la materia en la Cámara de Senadores. De entre todas, resalta la que presentaron los partidos Revolucionario Institucional (PRI) y Verde Ecologista de México (PVEM), pues se trataba de la iniciativa que les entregó el entonces Presidente Electo ³, Enrique Peña Nieto, y que los coordinadores parlamentarios de ambos partidos hicieron suya para ingresarla en el Congreso de la Unión, sirviendo de referencia para el dictamen en esa materia. ⁴

Las iniciativas permanecieron en comisiones poco más de un año. Los dictámenes aprobados fueron y vinieron entre ambas cámaras entre agosto y noviembre de 2013, y una vez aprobado en definitiva y por los Congresos locales, el decreto de reforma se publicó el 7 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación. ⁵

El contenido de la reforma

La reciente reforma constitucional en materia de transparencia gira básicamente en torno a los órganos garantes del derecho de acceso a la información, en particular el IFAI y los sujetos obligados.

a) Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI).

a. Se le otorga autonomía operativa, presupuestaria, de gestión y de decisión, personalidad jurídica y patrimonio propios a nivel constitucional.

b. Se amplía el número de los integrantes de su consejo a siete miembros, los cuales se renovarán de manera escalonada.

c. Se le faculta para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales signados por el Gobierno de México que vulneren el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales.

d. Se regirá por una ley específica que expida el Congreso de la Unión, tendrá competencia para “conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona

² Pacto por México. Acuerdos. 2 de diciembre de 2012. Disponible en URL: <http://pactopormexico.org/acuerdos/transparencia-rendicion-de-cuentas-y-combate-a-la-corrupcion/> Fecha de consulta: 21 de julio de 2014.

³ Enrique Peña Nieto asumió la Presidencia de la República el 1 de diciembre de 2012.

⁴ Proyecto de Decreto en materia de transparencia. Gaceta del Senado. LXII Legislatura. Jueves 13 de septiembre de 2012. Disponible en URL: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2012-09-13-1/assets/documentos/Iniciativa_PRI.pdf. Fecha de Consulta, 21 de julio de 2014.

⁵ Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia en materia. Disponible en URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/62/2013/nov/DOF07FEB2014-ConstitucionMateriaTransparencia.doc>. Fecha de consulta: 22 de julio de 2014.

física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal”, pero “con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros”.

- e. Sus facultades se extienden a cualquier persona en todo el país, pues “también 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”.
- f. Podrá conocer de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente del estado o del Distrito Federal “de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten”.
- g. Sus resoluciones serán vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados; sin embargo, el Consejero Jurídico del Gobierno (Ejecutivo Federal), “podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación” en los casos que las resoluciones “puedan poner en peligro la seguridad nacional”.

b) Sujetos obligados

- a. Se incorporan y marcan explícitamente sujetos obligados que en la reforma-adición de 2007 se consideraban de manera inferida, de manera específica, los tres poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), los órganos autónomos (como la CNDH, el Banco de México, el INEGI, etc.), los partidos políticos, los fideicomisos y fondos públicos, cualquier persona física, moral o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en los tres ámbitos: federal, estatal y municipal.
- b. Se obliga a que todos los sujetos obligados documenten todo acto sobre su ejercicio con base en sus facultades, competencias o funciones.
- c. Se precisan obligaciones básicas sobre información proactiva y rendición de cuentas de los sujetos obligados, pues mientras en la reforma de 2007 se establecía la obligación para que publicaran a través de medios electrónicos disponibles “información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos”, ahora además de “la información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos”, los indicadores que deberán publicar serán aquellos “que permitan rendir cuenta del cumplimiento de sus objetivos y de los resultados obtenidos”.

c) Leyes Generales

- a. Con base en el Decreto de reforma-adición Constitucional, el Congreso de la Unión deberá expedir en un año, a más tardar el 7 de febrero de 2015, al menos tres leyes generales, con base en las cuales la Federación y cada entidad federativa y el Distrito Federal, en el ámbito de su competencia, adecuen sus normas existentes o expidan las necesarias. De manera específica, y como normas reglamentarias del artículo 6° Constitucional, se trataría de una Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, una Ley General de Protección de Datos Personales en posesión de Autoridades y una Ley General de Archivos.

b. Sobre el contenido de dichas normas, el Dictamen de la reforma constitucional destaca los siguientes puntos:

- Disposiciones generales que permitan definir a los sujetos obligados, ámbitos de aplicación de la ley, autoridades federales y locales, documentos e información pública, definición de información reservada, autoridades locales, entre otros.
- Precisar los principios de preservación de la información, como serían los de conservación, procedencia, integridad y disponibilidad de la información, a efecto de desarrollar el concepto y alcance de cada uno de ellos, con la finalidad de establecer las directrices que se deben verificar en torno a la información generada.
- Señalar de forma exhaustiva quiénes son los sujetos obligados, como organismos, entidades de interés público y privado, sindicatos y todos aquellos sujetos obligados directos en materia de transparencia.
- Describir las instancias y/o comités de los partidos políticos que atenderán las solicitudes de información, y que los órganos electorales transfieran estas facultades a los órganos garantes de acceso a la información.
- Establecer los criterios mínimos que deben observar los sujetos obligados para transparentar, como la obtención, uso y destino de los recursos públicos, así como su aplicación específica y las constancias que acrediten el fin último de los mismos.
- Precisar la competencia de los órganos garantes federal y locales, así como su integración y funcionamiento, coordinación y desgloses respectivos.
- Establecer el procedimiento para la obligatoriedad de los criterios del órgano garante federal por parte de los órganos garantes locales, con el propósito de facultar al IFAI respecto al procedimiento que deberá seguir para establecer la obligatoriedad de los criterios adoptados, a fin de que los órganos garantes locales apliquen los criterios obligatorios en materia de transparencia y con ello, avanzar en la homologación de criterios de resolución de casos similares en todo el territorio nacional en beneficio de la cultura de la transparencia.
- Señalar la integración y mecánica de nombramientos de los integrantes de órganos garantes a fin de garantizar los estándares mínimos de independencia, profesionalismo y especialización; incluyendo duración de la presidencia, renuncia y suplencia.
- Definir los requisitos y perfiles de los integrantes de los órganos garantes.





- Establecer los plazos, formatos y procedimientos para tramitar solicitudes de información con criterios homologados.
- En materia de información reservada y confidencial, desarrollar y precisar plenamente los conceptos de interés público, seguridad nacional y dignidad humana, que son las causas por las cuales se determinará la reserva y clasificación de la información, con vistas a reducir la discrecionalidad.
- Se deberá precisar la obligatoriedad de los servidores públicos, de documentar la gestión pública para el ejercicio de sus atribuciones y facultades, como principio generador de información.
- Se requerirá regular el procedimiento para determinar/sancionar la existencia e inexistencia de información.
- Establecerse la coordinación con autoridades generadoras de información, como las auditorías superiores.
- Normarse el procedimiento de segunda instancia mediante el recurso de revisión ante el IFAI sobre resoluciones de órganos garantes locales.
- Precisar los supuestos del ejercicio de la facultad de atracción del IFAI respecto a los asuntos de competencia de los órganos garantes locales.
- Especificar la normatividad sobre la protección de datos personales en posesión de autoridades.
- Por lo que corresponde a la Ley General de Archivos, además de establecer su objeto, ámbito de aplicación, definiciones, competencias, se requerirá entre otras cosas, establecer mecanismos de coordinación y concertación entre sujetos obligados para garantizar la conservación, resguardo, difusión y acceso de archivos que generen las dependencias.
- En ello, además normar criterios uniformes que permitan sistematizar la información de los archivos, estableciendo los métodos y técnicas para su localización y consulta.
- Se deberá establecer la organización y clasificación de los diversos tipos de archivos que generen los sujetos obligados, para así contar con un catálogo uniforme que permita una adecuada consulta y organización homogénea en los tres niveles de gobierno y en los tres poderes del estado.
- Se deberán determinar los criterios y procedimientos relacionados con la consulta de archivos, garantizando la disponibilidad, integridad de los archivos.



- En la ley general respectiva se deberán establecer los instrumentos de control archivístico, así como el cuadro general de clasificación y catálogos de disposiciones documentales e inventarios generales de archivos.
- Además, establecer los criterios para los lineamientos específicos necesarios para clasificación de documentación como confidencial.
- Entre otros puntos, también se necesitará establecer la creación de órganos de control y comités generales que normen reglamentariamente sus determinaciones, respecto a criterios archivísticos en los tres niveles de gobierno, y medidas de apremio y sanciones.

Consideraciones finales

La necesidad de homogenizar las condiciones normativas para el ejercicio del derecho fundamental al acceso a la información pública en todas las entidades federativas y el Distrito Federal la resolvió el Constituyente Permanente, con el aval de las legislaturas locales, centralizando facultades en el órgano garante federal, el IFAI, pero en detrimento de facultades de órganos garantes locales, como Jalisco, al perder la definitividad e inatacabilidad de sus resoluciones en materia de acceso a la información. Jalisco, que fue pionero en con estos alcances para garantizar el derecho de acceso a la información, ahora deberá ajustar su Constitución local a lo establecido en la Carta Magna.

El artículo Quinto Transitorio del Decreto de la reforma Constitucional en materia de transparencia establece que “las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrán un plazo de un año, contado a partir de su entrada en vigor, para armonizar su normatividad”, es decir, el 7 de febrero de 2015; sin embargo, dicho plazo también es el límite para que el Congreso de la Unión emita las leyes generales en materia de acceso a la información, protección de datos en posesión de autoridades así como la general de archivos. Estas normas serán el referente a partir de las cuales las Legislaturas locales y la Asamblea del Distrito Federal adecuarán o emitirán sus leyes. Lo anterior supondría que el Congreso de la Unión deberá emitir con tiempo las normas generales y así favorecer a un buen trabajo legislativo en los Congresos locales y la Asamblea del Distrito Federal. Sin embargo, es de suponer que en el caso de Jalisco, a seis meses de que venza el plazo, tanto el órgano garante como el Congreso local deberían estar trabajando en la materia, recuperando el ejercicio participativo que lo llevó a constituir en 2005 una de las mejores leyes de transparencia y acceso a la información de vanguardia a escala nacional, y que fue referente para algunos estados.

La reforma Constitucional de 2014 requiere ser abordada desde lo establecido en la reforma de 2007, cuando se establecieron los principios y bases en materia de transparencia y acceso a la información; es decir, no se trata de “topes” en la materia, de tal suerte que se puede ir más allá, tanto por ser principios y bases como por tratarse de un derecho fundamental que bajo la progresividad del mismo, en la medida que se ensanche, se constituirá nuevamente en vanguardia y referente.

Si la reforma Constitucional de 2014 puede ser vista como centralista, en la medida que el nuevo IFAI será la segunda instancia, materialmente jurisdiccional, vinculante, definitiva e inatacable en materia de acceso a la información, para los órganos garantes locales, como el Instituto de Transparencia e Información Pública del Estado de Jalisco (ITEI), su principal reto continuará girando en tres esferas íntimamente relacionadas: transparencia activa de los sujetos obligados, transparencia pasiva mediante solicitudes, y resoluciones sobre recursos de revisión, sólidas en su fundamentación y motivación, de manera que su autoridad en la materia no requiera de una segunda instancia, pues ésta, como elemento de seguridad jurídica tendrá que ser la excepción en la garantía del derecho de acceso a la información en Jalisco.

José Rubén

Alonso González

Jefe del Departamento de Ciencias
Sociales y Humanidades de la
Universidad del Valle de Atemajac
(UNIVA)

Referencias

Villanueva, E. (2006). Derecho de la información. México, D.F.: Miguel Ángel Porrúa.

Alonso, J.R. (S/F). Transparencia y derecho a la información en Jalisco. Guadalajara, Jalisco: Gobierno de Jalisco.

Alonso, J.R. (2012). Derecho de acceso a la información. Antología. Guadalajara, Jalisco: Gobierno de Jalisco

Carbonell, M. (2008). El régimen constitucional de la transparencia. México, D.F.: UNAM.

Carbonell, M. / Bustillos, J. (2007). Hacia una reforma de contenidos: la reforma constitucional en materia de transparencia. México, D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM.

LXII Legislatura. (2013). Declaratoria de publicidad del dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de transparencia. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, Año XVI, Número 3842-A, México, D.F. Disponible en URL: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2013/ago/20130821-A.pdf>. Fecha de consulta: 21 de julio de 2014.

López-Ayllón, S., Coord. (2006). Democracia, transparencia y Constitución: propuestas para un debate necesario. México, D.F.: UNAM-IFAI.

Olvera , A. J. (2010). La democratización frustrada. México, D.F.: Casa Chata.

Salazar, P. Coord. (2008). El derecho de acceso a la información en la Constitución Mexicana: razones, significados y consecuencias. México, D.F.: UNAM-IFAI.