



INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

**Reforma al artículo 6° constitucional
que establece el acceso a la
información pública como un derecho
fundamental de los mexicanos**

Junio de 2007

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

**Reforma al artículo 6° constitucional
que establece el acceso a la
información pública como un derecho
fundamental de los mexicanos**

Junio 2007

Directorio:

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

Alonso Gómez Robledo Verduzco
Comisionado

Juan Pablo Guerrero Amparán
Comisionado

María Marván Laborde
Comisionada

Jacqueline Peschard Mariscal
Comisionada

Francisco Ciscomani Frenier
Secretario de Acuerdos

Ángel Trinidad Zaldívar
Secretario Ejecutivo

Ricardo Becerra Laguna
Director General de Atención a la Sociedad y Relaciones Institucionales

Félix Martínez
Director de Atención y Orientación a los Particulares

Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI)
Av. México 151, Col. Del Carmen, C.P. 04100,
Delegación Coyoacán, México, D.F.
Tercera Edición, Octubre de 2007, IFAI
ISBN: 968-5954-36-4

Impreso en México / *Printed in Mexico*
Distribución gratuita

Prefacio a la Edición Especial de la reforma al artículo 6º constitucional

El lector tiene en sus manos un material que es resultado de uno de los procesos políticos más esperanzadores de los últimos años en nuestro país: la reforma al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma que otorga en definitiva, a toda persona, el poder de conocer sin trabas ni condiciones artificiales todos los documentos en los que consta la actividad de los gobiernos federal, estatal y municipal de México.

Se incluye en esta edición el Decreto que reforma la Constitución, el Dictamen de la Cámara de Diputados y el Dictamen de la Cámara revisora, la de Senadores; con ello pretendemos informar al público no sólo del contenido preciso de esta reforma constitucional sino también de los argumentos y los razonamientos que los legisladores federales desarrollaron a lo largo de su trabajo que ocurrió en el tiempo record que va de diciembre de 2006 a abril de 2007.

Se trata de una explicación exhaustiva de los fundamentos generales que animan a la reforma, de sus implicaciones jurídicas, políticas, institucionales y administrativas y de una glosa punto por punto de todos los componentes de las siete fracciones que dan cuerpo a la reforma constitucional.

La intención de este cambio democrático puede resumirse así: toda la información que manejan todos los gobiernos e instituciones públicas en México es en principio pública, salvo las excepciones señaladas en ley, que protegen los datos personales y la privacidad de la persona; los procedimientos para garantizar el acceso a la información se convierten en vías francas y fáciles, mientras que la transparencia comienza a ser parte de la práctica incluso más allá de las instituciones del Estado nacional hacia aquellos sujetos u organismos que reciban dinero público.

Se trata de una reforma amplia por su alcance y de grandes consecuencias para el futuro. Es una reforma que el IFAI contempla como el avance más firme y duradero del derecho de acceso a la información y de la transparencia en México.

Esta edición quiere constatar el hecho y celebrar un salto democratizador que el Congreso de la Unión y, a la fecha, 19 Congresos locales han ofrecido a nuestro país.

Alonso Lujambio Irazábal
Comisionado Presidente

DECRETO

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO CON VII FRACCIONES AL ARTICULO SEXTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6.- ...

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.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán 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 a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

SALON DE SESIONES DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNION.- México, D.F., a 6 de marzo de 2007.

DIP. JORGE ZERMEÑO INFANTE

Presidente

DIP. LILIA GPE. MERODIA REZA

Secretaria

Gaceta Parlamentaria

Cámara de Diputados

número 2207-II, martes 6 de marzo de 2007

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública con fundamento en lo dispuesto por los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de los integrantes de esta Honorable Asamblea el presente:

DICTAMEN DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES Y DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

I. Del Proceso Legislativo

- a) En sesión de la Honorable Cámara de Diputados, celebrada el día 19 de diciembre del año 2006, fue presentada iniciativa que reforma el artículo 6° constitucional, firmada por los diputados Emilio Gamboa Patrón, Héctor Larios Córdova, Javier González Garza, Gloria Lavara Mejía, Alejandro Chanona Burguete, Ricardo Cantú Garza, Miguel Ángel Jiménez Godínez y Aída Marina Arvizu Rivas; turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente a la Comisión de Puntos Constitucionales.
- b) Con fecha 4 de enero del año 2007, la Presidencia de la Mesa Directiva, modifica el trámite dictado a la iniciativa, y se turna a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública.
- c) En sesión de la Honorable Cámara de Diputados, celebrada el día 16 de noviembre del año 2006, fue presentada iniciativa que reforma los artículos 6, 26, 71, 72, 73, 108, 110, 111, 115, 116, 122 de la Constitución, suscrita por la Diputada Erika Larregui Ángel, del Partido Verde Ecologista

de México. La Comisión determinó dictaminar esta iniciativa en lo referente al artículo 6° Constitucional ya que los alcances de la misma son de materias diversas.

d) En sesión de mesas directivas de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, celebrada el día 20 de febrero del año 2007, se aprobó por unanimidad de los presentes el proyecto de dictamen que contiene el decreto que adiciona el artículo 6° constitucional.

e) En sesión de Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, celebrada el día 28 de febrero del presente año se sometió a discusión y fue aprobado por unanimidad de los presentes.

II. Materia de la Iniciativa

EL DERECHO A LA INFORMACIÓN COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL CONSTITUCIONALMENTE RECONOCIDO

México es hoy un país democrático pero con una enorme necesidad de cambios y mejoras; por convicción y necesidad, sus ciudadanos aspiran a construir una convivencia colectiva cada vez más incluyente, más abierta y que brinde las garantías propias de una vida en libertad y con justicia. Por eso, la democracia mexicana no puede contentarse con lo adquirido, sino que debe ir en busca de nuevos instrumentos que le den sustento, calidad y viabilidad en el largo plazo. Por eso la democracia mexicana se sigue edificando a través de la expansión de los derechos fundamentales que nos ha heredado la tradición histórica, nacional e internacional, del constitucionalismo democrático: los derechos políticos, los derechos civiles, los derechos sociales y los derechos de libertad. Por eso, nuestros derechos deben seguir replanteándose sobre los fundamentos que se encuentran en los valores de la igualdad, la democracia, la paz y la tutela del más débil.¹

El derecho de acceso a la información se inscribe plenamente en esa agenda democrática de México, y se inscribe como un derecho fundamental, al menos por dos razones: porque protege un bien jurídico valioso en sí mismo (que los ciudadanos puedan saber y acceder a información relevante para sus vidas) y porque sobre él se erige la viabilidad de un sistema democrático, porque cumple una función vital para la república, que los ciudadanos conozcan el quehacer, las decisiones y los recursos que erogan sus autoridades elegidas mediante el voto.²

Puede decirse incluso que una de las piedras angulares de las democracias contemporáneas son las libertades de expresión y de información. En efecto, hoy se reconoce ampliamente que la información es una condición necesaria para la realización del estado democrático. Dicho de manera más simple, sin información –por quién se vota, qué hace el gobernante electo mediante el voto– no hay democracia posible.

Esta afirmación, que puede parecer obvia, resulta sin embargo extraordinariamente compleja cuando se traduce en su dimensión jurídica. En efecto, las rápidas transformaciones de las sociedades contemporáneas han generado una modificación sustantiva de la concepción de la libertad de

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

expresión, para darle un nuevo contenido que comprende no sólo a los sujetos activos de la libre emisión de ideas u opiniones (que se encuentra consagrada en nuestro artículo sexto constitucional y cuyos orígenes están enraizados en toda la tradición constitucional mexicana) sino también, a los derechos de todos aquellos que las reciben o incluso, que las buscan activamente.

De este modo, la doctrina moderna, con sustento en los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, entre los que cabe destacar el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, el artículo 10 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen que la concepción moderna de la libertad de expresión implica una trilogía de libertades interrelacionadas, agrupables en dos vertientes: por un lado el derecho a informar y emitir mensajes (que supone el derecho a difundir informaciones y opiniones y que toma en cuenta el punto de vista del emisor) y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor).³

Paulatinamente, diversas Constituciones han incorporado, con diferentes versiones, esta nueva concepción de la libertad de expresión. Entre otras, cabe destacar las Constituciones de Alemania, España y Portugal. En otros casos, ha sido la jurisprudencia constitucional o la legislación secundaria, la que ha ampliado el concepto tradicional de la libertad de expresión; así, aunque los textos constitucionales permanecen sin alteraciones, el concepto es radicalmente diferente. Este es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, Francia, Bélgica, Noruega, Suiza e Italia, entre otros. En América Latina muchas Constituciones han incorporado, con diferentes formulaciones, la libertad de información, por ejemplo Brasil, Colombia, Costa Rica y Paraguay. Finalmente, en el plano internacional, debe destacarse la importancia de la interpretación del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la materia.

Nuestro país no ha sido ajeno a este movimiento. Desde 1977, junto con otros artículos de la Constitución y en el marco de la denominada "reforma política", se modificó el artículo sexto constitucional para añadirle diez palabras que dicen: "el derecho a la información será garantizado por el Estado". Esta importante adición suscitó en su momento un amplio debate sobre su contenido y alcance que con el tiempo ha sido aclarado, de tal manera que ahora entendemos con mucha mayor claridad cual es el alcance de esa reforma, misma que hoy consideramos necesario perfeccionar.

En este proceso de interpretación sobre el alcance de la naturaleza jurídica de la adición al artículo 6° constitucional, ha sido crucial la evolución jurisprudencial que sobre esta materia ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En efecto, nuestro más alto tribunal, en una decisión rendida con motivo de la investigación en relación con la matanza de Aguas Blancas en el Estado de Guerrero, estableció que:

"Tal derecho [el de la información] es, por tanto, básico para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuya a que ésta sea más enterada, lo cual es esencial para el progreso de nuestra sociedad. Si las autoridades públicas... asumen ante ésta actitudes que permitan atribuirles

conductas falta de ética, al entregar a la comunidad una información manipulada, incompleta, condicionada a intereses de grupos o personas, que le vede la posibilidad de conocer la verdad para poder participar libremente en la formación de la voluntad general, incurre en una violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional, segundo párrafo, pues su proceder conlleva a considerar que existe en ellas la propensión de incorporar a nuestra vida política, lo que podríamos llamar la cultura del engaño, de la maquinación y de la ocultación, en lugar de enfrentar la verdad y tomar acciones rápidas y eficaces para llegar a ésta y hacerla del conocimiento de los gobernados".⁴

En esta decisión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que el derecho a la información constituía una garantía individual, pues sin ese supuesto, difícilmente podría haber considerado que los hechos en cuestión constituían una violación a las garantías individuales al ejercer la facultad derivada del segundo párrafo del artículo 97 de la Constitución. En diferentes decisiones, esta interpretación se ha confirmado plenamente⁵, llegando incluso al reconocimiento por parte de la Corte de que su interpretación original, que lo limitaba a una garantía por los partidos políticos, era incorrecta y que se trataba claramente de una garantía individual. Así se desprende de la tesis titulada "*Derecho a la información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a obligación del Estado a informar verazmente.*"⁶. Como toda garantía, este derecho encuentra algunos límites, tales como "los intereses nacionales y los de la sociedad, así como por el respeto a los derechos de terceros".⁷

Ahora bien, es de crucial importancia precisar que, según la doctrina aceptada, el derecho a la información tiene dos vertientes principales. La primera se refiere a los contenidos relacionados con el derecho a informar y que busca proteger el derecho de toda persona de expresar y comunicar por cualquier medio sus ideas y opiniones, y por otro, el derecho a ser informado (que comprende los derechos de investigar y recibir informaciones y opiniones desde la perspectiva del receptor). Desde esta perspectiva, el derecho a ser informado es una de las vertientes del derecho a la información, pero no lo agota.

La reforma constitucional que ahora se dictamina establece las condiciones mínimas que aseguren el derecho de toda persona de tener acceso a la información pública, pero de ninguna manera prejuzga o limita la facultad del Constituyente Permanente de desarrollar en el futuro aspectos relacionados con el derecho a informar y que no son motivo de la presente reforma.

En otras palabras, la iniciativa que ahora se dictamina desarrolla una de las vertientes del derecho a la información –en particular el derecho subjetivo de tener acceso a la información gubernamental– pero de ninguna manera pretende agotar los contenidos del derecho antes mencionado, pues como ya se argumentó antes, este se constituye por un conjunto de libertades relacionadas cuya expresión constitucional respecto de algunas de estas se encuentra aún pendiente. Vale la pena añadir, en el mismo sentido, que en la exposición de motivos de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública que envió el entonces Presidente Vicente Fox Quesada al Congreso de la Unión, esta situación fue reconocida literalmente. Así, se decía que "...es importante destacar que la Iniciativa que ahora

presentamos a esta soberanía regula una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información del Estado...⁸.

III. Antecedentes de la Iniciativa

La promulgación y entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental es una de las adquisiciones democráticas más importantes de México en los años recientes. Su vigencia ha contribuido a la apertura del Estado, al conocimiento público de los asuntos importantes para la nación, ha puesto en manos de los ciudadanos una gran cantidad y variedad de datos, cifras y documentos para la toma de sus propias decisiones y ha ayudado a remover inercias gubernamentales indeseables como el secretismo, el patrimonialismo, la corrupción y la discrecionalidad.

Esa ley se ha constituido en una poderosa palanca para la democratización del estado, y su ejemplo ha impactado en otras áreas, instituciones y niveles de gobierno en todo el país, difundiendo una nueva cultura acerca de "lo público" entre los ciudadanos y los funcionarios y, como nunca antes, las instituciones difunden, publican y hacen accesible una gran cantidad de información relevante sobre sus actividades. A partir de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de las leyes equivalentes aprobadas por el resto de los Estados de la República, se han establecido condiciones que mejoran, aunque con deficiencias aún importantes, el derecho de los mexicanos de acceder a documentos que testimonian la acción gubernamental y el uso de los recursos públicos.

Los avances en la materia son sustanciales: las casi 185 mil solicitudes atendidas hasta esta fecha a nivel federal, los más de 9 mil recursos de revisión desahogados por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) y los episodios de apertura en zonas cruciales del estado mexicano así lo demuestran. Los impactos democráticos de la acción de la Ley Federal de Transparencia son muchos y en muy distintas áreas de la actividad estatal: el caso de la masiva transformación de deuda privada en pública dirigida por el IPAB mediante el Fobaproa, el debate entre transparencia y secreto bancario a propósito de los fondos públicos y fideicomisos, el reconocimiento del acceso personal a los expedientes médicos como un derecho irrecusable del paciente, la identificación de los infractores de leyes y reglamentos federales al medio ambiente, a las leyes del transporte, hospitales, etcétera, el conocimiento de las transacciones y contrataciones que hacen las principales empresas públicas del país (como PEMEX), el acceso al expediente del financiamiento del sindicato petrolero, el proceso de toma de decisiones estratégicas en materia de relaciones exteriores, la apertura de los archivos sobre las responsabilidades de la represión política en 1971, el acceso a información de organismos de la sociedad que reciben presupuesto público, la evaluación de la calidad de las escuelas públicas y privadas y un largo etcétera muestra, a las claras, que el acceso a la información es una herramienta socialmente útil, poderosa, indispensable para la democratización de México.

El contenido de la Ley Federal y el proceso de aplicación de la misma tienen un significado profundo que debe subrayarse: hoy, cualquier persona, desde cualquier lugar de la Nación e incluso desde cualquier lugar del mundo, puede preguntar sobre las actividades que realizan las instituciones gubernamentales federales, los resultados que obtienen y la forma en que ejercen sus recursos. Gracias a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, miles de mexicanos de diferentes extracciones sociales y de muy distintas ocupaciones cuentan con un instrumento legal para ejercer su derecho a estar informados de los actos gubernamentales y los funcionarios públicos tienen la obligación de difundir información básica de la institución y entregar la información pública que piden los solicitantes, sin ningún tipo de discriminación por condición social, edad, sexo o alguna otra taxativa. Las leyes de transparencia han demostrado que son instrumentos que disuelven privilegios y que por tanto, se constituyen en elementos de igualdad social.

La actual Ley Federal es el resultado de una construcción plural y de una acción legislativa concertada. El compromiso con la transparencia y el acceso a la información ha alcanzado y reforzado un amplio consenso en el ámbito político, social y académico de la Nación. De hecho, pocos temas de debate interno en el país han permitido tal confluencia de fuerzas políticas y prácticamente la unanimidad en el Congreso de la Unión.

Por otra parte, la Ley Federal abrió el camino para que cada entidad federativa fuera incorporándose paulatinamente en la era de la transparencia y el acceso a la información. En el México democrático y pluralista de hoy, pocos temas han visto un desarrollo legal y cultural tan rápido y tan amplio como el de la transparencia. Desde el año 2002, el país ha cursado una larga ruta de construcción jurídica e institucional en todos los Estados de la Federación.

Sin embargo, el desarrollo del derecho de acceso a la información no ha estado exento de problemas, resistencias y deformaciones. Quizás, la dificultad más importante es la heterogeneidad con la que se ha legislado y con la que se ejerce hoy mismo en las entidades y en las instituciones de la República, una diversidad perjudicial para la práctica de un derecho que es fundamental.

Diversos estudios realizados por especialistas⁹ demuestran la existencia de muchísimos puntos de "falla", donde las leyes de transparencia no cumplen con sus objetivos, se quiebran y se vuelven débiles; una heterogeneidad indeseable se ha instalado en casi toda la República a falta, por así decirlo, de una "guía constitucional" para la construcción del derecho.

Hasta cierto punto, el hecho era previsible, pues se trata de la primera construcción institucional que ocurre en un ambiente de amplia libertad para los Congresos estatales en donde cada uno de ellos, en ejercicio pleno de sus atribuciones constitucionales, ha determinado el contenido de su legislación en la materia. Es decir, la construcción del andamiaje legal se ha dado por iniciativa de los gobiernos, los legisladores, la política local y de las prioridades institucionales propias, sin que medie ninguna intervención ni injerencia de un "centro" regulador o de la Federación.

La rutina democrática que posibilita pedir información a los gobiernos sin limitaciones, luego de 33 leyes de transparencia en la Federación y los Estados, ha adquirido las más variadas tonalidades, pues los procedimientos y los arreglos institucionales, los límites, la apertura, la tecnología disponible

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

y los documentos accesibles son muy distintos, por lo tanto la pregunta obligada es: ¿Puede un derecho fundamental tener tantas versiones como gobiernos, jurisdicciones administrativas y soberanías? ¿Puede un derecho diferenciar a los mexicanos de modo tan subrayado, dependiendo de la entidad federativa, del lugar de residencia o del nacimiento de una persona?

Gracias al impulso de las universidades y las comisiones o institutos de transparencia locales y el federal, el país ha podido discutir y ventilar esta problemática, en distintos foros públicos, con especialistas, gobernadores, alcaldes, académicos, organismos de la sociedad y con las autoridades locales en materia de transparencia. De ese trabajo nacional, cuyo principal antecedente es la “Declaración de Guadalajara” firmada por tres Gobernadores, emergió un consenso: conviene intentar un segundo impulso, consolidar lo avanzado, al mismo tiempo que se elevan las condiciones y las exigencias mínimas que deben ser cumplidas por todas las legislaciones del país y por la práctica de todos los niveles de gobierno. No una homogeneidad forzada, pero sí un piso mínimo exigible para cualquier gobierno de la democracia mexicana. El curso de esta propuesta cuenta con los siguientes antecedentes:

1. La Declaración de Guadalajara

Al concluir el Primer Foro Nacional de Transparencia Local, celebrado en la capital del Estado de Jalisco, tres Gobernadores, de tres Estados y de tres partidos políticos distintos (Amalia García Medina de Zacatecas, Luis Armando Reynoso Femat de Aguascalientes y José Reyes Baeza Terrazas de Chihuahua), firmaron el 22 de noviembre del año 2005 un importante documento, conocido como la “Declaración de Guadalajara”, en la que después de un diagnóstico completo sobre las leyes locales y de las reglamentaciones municipales, se propone una reforma constitucional que incorpore al texto fundamental el derecho de acceso a la información pública y los requisitos mínimos a cumplir en y por toda la República, a saber:

Otorgar a todo mexicano y a toda persona los mismos derechos: sujetar las leyes a los principios de máxima publicidad y gratuidad.

Facilitar al máximo la solicitud de información sin condicionantes artificiales, como la exigencia de demostrar personalidad, firma, identificación o interés jurídico.

Poner a disposición del público todas las modalidades para tramitar solicitudes de información, incluyendo las herramientas electrónicas.

Crear instancias profesionales, autónomas e imparciales para generar una cultura de transparencia y garantizar el acceso a la información en caso de controversia.

Establecer sanciones para los funcionarios que nieguen dolosamente la información.

La obligación de todos los órganos públicos de transparentar los principales indicadores de gestión.

Asegurar la protección de los datos personales.

Explícitamente, se trata de tomar una ruta que México ya exploró con razonable éxito en materia electoral (cuando en 1996 fueron incorporados a la Carta Magna una serie de mecanismos de control de constitucionalidad y un catálogo de principios y bases obligatorias en todas las legislaciones locales).

Los mandatarios estatales firmantes de la Declaración establecieron el compromiso de difundir la propuesta y promover su adopción entre sus homólogos de otras entidades federativas.

2. XXVII Reunión ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO)

Con el impulso de la “Declaración de Guadalajara” el tema llegó a la XXVII Reunión Ordinaria de la Conferencia Nacional de Gobernadores, celebrada en Guanajuato durante el mes de marzo de 2006.

En esa reunión, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) tuvo ocasión de exponer lo siguiente:

“En México el acceso a la información fue engendrado por el consenso de todos los partidos políticos. La Ley Federal de Transparencia tuvo un nacimiento unánime. Este hecho explica su fortaleza y también, su expansión a lo largo y ancho de la República. Aunque no existía ninguna obligación expresa, hoy, 28 Estados de la República tienen en marcha una ley de transparencia y cuatro más ya la discuten en sus Congresos, precisamente porque estas leyes y este derecho no son el monopolio de ningún partido, ni de ningún gobierno, sino el síntoma de un acuerdo verdaderamente nacional. Por eso la transparencia no se ha quedado como una idea genial de una administración, sino que la hemos convertido en un derecho individual, en una rama de nuestra legislación, al mismo tiempo que en una política pública.

Gobiernos estatales del PRI, del PAN, del PRD y de otros partidos, legislaturas locales, ciudades, capitales, municipios, responden a la exigencia y se incorporan al torrente de esta construcción legal e institucional que ha dejado una huella más profunda y duradera de lo que se preveía hace apenas algunos años, justamente porque se transformó en un derecho y una política asociada a la democratización... No obstante, estamos apenas en el comienzo de un largo camino. Hay que decirlo con todas sus letras: la apertura no ha sido tersa, ni indolora, ni homogénea en nuestro país. Detrás del propósito general de la transparencia, han surgido problemas de diseño institucional, dificultades operativas y visiones jurídicas muy diferentes que al comenzar el año 2006, representan ya todo un tema de la agenda política nacional... El panorama que muestran las 28 legislaciones estatales y la federal misma, es incipiente, incompleto y fragmentario. No podemos hablar aún de un criterio compartido por todas las entidades ni tampoco de una política madura que recorra ya la geografía política del país”.

Los 26 mandatarios presentes y seis representantes de gobiernos estatales decidieron dar continuidad a la propuesta de reforma constitucional e inscribirla a la agenda de trabajo de 2006 de la CONAGO.

3. La Iniciativa de Chihuahua

Meses después, la Iniciativa de Chihuahua se hizo pública el 10 de noviembre de 2006 en el marco del Segundo Congreso de Transparencia Local, que tuvo lugar en aquella entidad. El documento fue firmado por los Gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua y Zacatecas y se sumaron el Gobernador del Estado de Veracruz, Fidel Herrera, y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas. En la propuesta, los cinco mandatarios dicen:

“La transparencia y el acceso a la información constituyen la conquista más importante de la sociedad y la política mexicanas en los últimos años. Son un gran avance en la calidad democrática del estado y un salto en las relaciones entre la sociedad civil y los gobiernos. Juntos materializan un derecho moderno, que forma parte de la nueva cultura política y cívica de los mexicanos.

Como se sabe, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental fue aprobada por unanimidad en el Congreso de la Unión y han sido aprobadas 28 leyes estatales a lo largo y ancho del país, con mayorías diversas pertenecientes a todas las fuerzas políticas de México. Estos hechos demuestran que la transparencia no se trata de una bandera partidista, sino de un auténtico acuerdo nacional para transformar y democratizar al estado en todos sus niveles, gobierne quien gobierne y para el largo plazo.

Los Gobernadores que suscribimos esta iniciativa de cambio constitucional estamos convencidos que este tema no sólo es crucial para la calidad de la democracia mexicana sino que constituye una de las oportunidades más importantes, que puede ayudar a recomponer las relaciones políticas de nuestro país, mostrando la viabilidad de los acuerdos fundadores de nuestro futuro democrático.

Creemos, además, que nada sería más sano para la vida económica, social y política de nuestro país, que el ejemplo de la transparencia se extendiera a todos los niveles de gobierno, para que las entidades federativas y los municipios hicieran crecer este valor democrático con el mismo éxito y a la misma velocidad.

Sostenemos que es una alta tarea nacional desarrollar todo tipo de iniciativas públicas y sociales para hacer avanzar al acceso a la información y la transparencia local. Que los Estados del país deben colocar estos temas como prioridad indiscutible de sus gobiernos, pues el alcance de tales derechos no podrá ser completo sin un entramado legal e institucional en el nivel estatal. Sin esa obra política, los grandes objetivos de la transparencia -el seguimiento puntual de los recursos y de las acciones gubernamentales- quedarían trancos.

Sostenemos que transparencia y acceso a la información son asideros importantes para concretar un nuevo compromiso de las relaciones federales en México, esto es: que las nuevas responsabilidades y obligaciones que han ganado los Estados de la República deben corresponderse con mayores recursos; en contraparte, que este mayor ejercicio presupuestal debe estar sellado por la transparencia y el acceso a la información.

Transparencia y acceso a la información serían, así, parte medular del nuevo federalismo que buscamos: un federalismo que otorgue más recursos a los gobiernos locales, un federalismo más eficiente, un federalismo con más obligaciones para todos y un federalismo vigilado, evaluado por la propia ciudadanía. Y más que eso: los Gobernadores que suscribimos esta iniciativa consideramos que el acceso a la información y la transparencia son, sobre todo, un derecho fundamental, que no puede multiplicarse ni replicarse en decenas de versiones para su ejercicio. Precisamente porque está en la base de nuestra convivencia democrática, es necesario construir un derecho, ejercido del mismo modo y con las mismas condiciones legales e institucionales por cualquier mexicano, en cualquier lugar, región, estado o municipio del país.

Para avanzar en estos propósitos que, insistimos, no son los de un partido o de un gobierno, sino genuinas tareas de la Nación para toda una generación, proponemos esta reforma constitucional que plasme obligaciones mínimas e iguales de transparencia, a ser cumplidas por todos los gobiernos del país: el federal, el estatal y el municipal.

Al aprobarse la Ley Federal de Transparencia (y no una ley general) las legislaturas y los gobiernos locales adquirieron un compromiso que no puede ser evadido: construir instituciones a la altura de la exigencia nacional.

La iniciativa que sometemos a la consideración de las soberanías estatales y por su vía, al Constituyente Permanente, busca recoger las bases de los consensos nacionales e internacionales sobre los principios mínimos indispensables en la materia y permiten a cada institución del estado, a la administración pública federal, a los otros Poderes de la Unión, a los órganos constitucionales autónomos y a las entidades federativas, construir sobre ellos las mejores condiciones para el ejercicio del acceso a la información.

De manera particular, los principios que en la materia se proponen son los siguientes:

- a) Principio de publicidad sujeta a excepciones por causa de interés público.
- b) Acceso a la información de todos los órganos del estado y los partidos políticos.
- c) Un procedimiento expedito para el acceso a la información.
- d) Un procedimiento expedito para el acceso y rectificación de los datos personales.
- e) Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestal y de decisión.
- f) Prueba de daño y de interés público.
- g) Sanciones administrativas para los servidores públicos.
- h) Obligación de proporcionar información.
- i) La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.
- j) Protección de la vida privada..."

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

La idea original, expresada por los Gobernadores, es que la iniciativa fuera presentada en los Congresos de cada entidad participante en la firma, para después presentarla en el Congreso de la Unión desde los Poderes Legislativos locales.

No obstante, por iniciativa de los Diputados Federales presentes en el *Segundo Congreso Nacional de Transparencia Local*, Arnoldo Ochoa González del PRI, Luis Gustavo Parra Noriega del PAN y Aída Marina Arvizu Rivas del Partido Alternativa, se propuso organizar una reunión de trabajo de los Gobernadores firmantes con la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, con el fin de exponer directamente a sus integrantes el contenido de la misma, para iniciar cuanto antes el trabajo legislativo para la reforma del artículo sexto de la Constitución.

La iniciativa de los Gobernadores, conocida como la “Iniciativa de Chihuahua”, fue expuesta en los siguientes términos:

ARTICULO PRIMERO.- Se adiciona un párrafo final al artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

La Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información, bajo las siguientes bases:

La información en posesión de todos los órganos del estado y de los partidos políticos es pública,

La información gubernamental está sujeta a las reservas temporales que por razones de interés público establezca la ley;

La información que se refiera a la vida privada y los datos personales se considerará como confidencial y será de acceso restringido en los términos que fije la ley;

Un procedimiento expedito que incluya todas las posibilidades de solicitud (vía electrónica incluida) ante todos los órganos del Estado, federal, estatal y municipal, y los partidos políticos, que permita la emisión de la respuesta correspondiente en un plazo no mayor a veinte días hábiles, prorrogable por una sola vez hasta por un período igual siempre que existan razones que lo motiven, para que cualquier persona solicite el acceso a la información, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización;

Un procedimiento expedito (vía electrónica incluida) para que cualquier persona solicite acceso o rectificación de sus datos personales en posesión de cualquier órgano del estado o partido político;

Un procedimiento de revisión de las decisiones desfavorables a las solicitudes previstas en las fracciones III y IV de este artículo, que se substancie en un plazo no mayor a cuarenta

días hábiles y ante un organismo especializado e imparcial que goce de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión;

Los casos de conflicto entre el principio de publicidad y la necesidad de guardar reserva o confidencialidad de la información, se resolverán evaluando el daño que pudiera causar la difusión de la información o bien, acreditando causas de interés público, según sea el caso;

Se considerará como infracción grave, ocultar o negar dolosamente información pública gubernamental, para efectos de la imposición de las sanciones que establezcan las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos;

La obligación de todos los órganos del estado de poner a disposición del público y de mantener actualizados sus principales indicadores de gestión, así como la obligación de dichos órganos y de los partidos políticos de proporcionar información sobre sus actividades, a través de medios electrónicos, que procure una adecuada rendición de cuentas;

La existencia de archivos administrativos actualizados y confiables.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. La Federación y las Entidades Federativas, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental o realizar las modificaciones necesarias, según sea el caso, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto, conforme a las bases que establece el párrafo segundo del artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se adiciona por medio del presente ordenamiento.

4. Acuerdo de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados

El 16 de noviembre de 2006, la Junta de Coordinación Política de la LX Legislatura tomó un acuerdo para su presentación y adopción por el Pleno de la Cámara de Diputados, en el sentido de fortalecer el derecho fundamental de acceso a la información y la transparencia. El acuerdo expone, entre otras consideraciones, el hecho de que "Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional, obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información".

5. Aprobación del Pleno de la Cámara de Diputados de la propuesta de la Junta de Coordinación Política

El 28 de noviembre de 2006, se presentó y aprobó en el Pleno de la Cámara de Diputados el acuerdo de la Junta de Coordinación Política, en cuyo texto se argumenta la necesidad de la reforma al artículo sexto de la Constitución, en atención al problema de la heterogeneidad en las leyes de transparencia en México. Dice el acuerdo:

La Junta de Coordinación Política, con fundamento en lo dispuesto en el inciso a) numeral 1 del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete el presente acuerdo al tenor de las siguientes:

Consideraciones

1. Que mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, se adicionó el artículo 6 de la Constitución General, para consagrar el derecho a la información como una garantía individual.
2. Que nuestro país ha suscrito diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, tanto vinculatorios como declarativos, en los que se señala el derecho a la información como un derecho universalmente reconocido e inherente a los regímenes democráticos.
3. Que el derecho a la información, en tanto garantía fundamental de toda persona, implica el derecho al acceso a los archivos, registros y documentos públicos; el derecho a escoger de entre las fuentes que generan dicha información, las libertades de expresión y de imprenta; el derecho de asociación con fines informativos, así como el derecho a recibir información objetiva, completa y oportuna, es decir, el derecho a atraerse información, el derecho a informar y el derecho a ser informado.
4. Que ante el impulso de la sociedad y la conjunción de la voluntad en los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, se expidió en el año 2002 la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, que es -como su denominación lo establece- de carácter federal, es decir, que establece derechos, facultades y obligaciones exclusivamente para órganos federales.
5. Que la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, ha tenido resultados benéficos importantes para fomentar la eficiencia en la administración pública y la rendición de cuentas, además de constituir un mecanismo inmejorable para el combate a la corrupción y, por ende, contribuye a la construcción de un estado más democrático y justo en todos los ámbitos de gobierno.
6. Que en las entidades federativas es deseable que las legislaciones en la materia busquen establecer principios fundamentales y generales para lograr una homologación del derecho de acceso a la información y que los particulares tengan garantías en el ejercicio del mismo.

7. Que legislar y fortalecer los instrumentos y mecanismos de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, otorga a los gobernados herramientas indispensables para llevar a cabo un control social de los órganos del estado y para evaluar a sus gobernantes, contando con elementos objetivos de juicio para hacerlo, además de que genera realmente una ciudadanía responsable y participativa que exige rendición de cuentas a sus gobernantes.
8. Que la protección, respeto y eficacia de un derecho fundamental requiere su fortalecimiento y revisión a la luz de las nuevas experiencias, cambio y evolución de nuestra sociedad.
9. Que a la fecha se han presentado diversas iniciativas por parte de Diputados de diversos grupos parlamentarios, a efecto de ensanchar y perfeccionar el derecho a la información, así como los instrumentos y medios para hacerlo efectivo.
10. Que en fecha reciente, Gobernadores de las principales fuerzas políticas del país han elaborado un diagnóstico y una propuesta para llevar a cabo reformas tendientes a elevar a rango constitucional obligaciones básicas e iguales en materia de transparencia y acceso a la información, misma que es coincidente con la visión que al respecto ha manifestado el órgano responsable de tutelar dicho derecho en el ámbito federal.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en lo dispuesto en el inciso a) numeral 1 del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, el siguiente

Acuerdo

Primero. La Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión acuerda avanzar en el análisis de las reformas que fortalezcan la garantía fundamental de derecho a la información buscando promover los consensos que permitan aprobar aquellas.

Segundo. Los distintos grupos parlamentarios manifestamos que es de considerarse la iniciativa plural en materia de transparencia y acceso a la información que han presentado a la opinión pública en días pasados en la ciudad de Chihuahua, distintos Gobernadores de varias fuerzas políticas para impulsar los entendimientos necesarios que logren el establecimiento en nuestra Norma Suprema de principios mínimos y uniformes observables en todo el territorio nacional.

6. Presentación de la Iniciativa de Chihuahua en la Cámara de Diputados

En un evento que contó con la participación de diversos sectores en la Cámara de Diputados el 13 de diciembre de 2006, el Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua, José Reyes Baeza Terrazas, en nombre de sus homólogos firmantes, presentó la Iniciativa de Chihuahua a los integrantes de la Junta de Coordinación Política. En la reunión estuvieron presentes integrantes de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y legisladores de siete fracciones parlamentarias. También asistieron al evento Comisionados y funcionarios de diez órganos de transparencia y acceso a la

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

información pública en los Estados, representantes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios del IFAI.

En respuesta a la intervención del Gobernador de Chihuahua, el Presidente de la Junta de Coordinación Política y Coordinador del Grupo Parlamentario del PRI, Diputado Emilio Gamboa Patrón, se comprometió a presentar la Iniciativa ante el Pleno de la Cámara como una propuesta plural de los integrantes de la Junta, dado que se trata de un tema que cuenta con el consenso de todas las fuerzas políticas.

7. Reunión de trabajo con el Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados

El mismo 13 de diciembre del 2006, una comisión del IFAI integrada por el Comisionado Presidente del IFAI, la Comisionada María Marván Laborde y los Secretarios Ejecutivo y de Acuerdos del mismo Instituto, fueron invitados por el Diputado Raymundo Cárdenas Hernández, Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, a una reunión que tuvo lugar acto seguido del evento celebrado por la Junta de Coordinación Política. En ella, el Diputado Cárdenas conoció la Iniciativa de Chihuahua y fue informado del acuerdo al que se arribó minutos antes con los integrantes de la referida Junta.

El Presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales expresó que se trata de “un tema maduro, respaldado por un amplio consenso” y que estaría atento a la presentación formal de la iniciativa y darle al tema la mayor importancia en la agenda de trabajos de la Comisión.

8. Presentación de la Iniciativa en el Pleno de la Cámara de Diputados y envío a la Comisión de Puntos Constitucionales para su dictamen

El 19 de diciembre de 2006 se presentó en la sesión plenaria de la Cámara de Diputados la Iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución firmada por los Coordinadores de las fracciones parlamentarias de los ocho partidos políticos, en cumplimiento del compromiso que establecieron los mismos durante la reunión de presentación de la Iniciativa de Chihuahua ante la Junta de Coordinación Política. A partir de esa fecha, la propuesta de reforma constitucional pasó de ser una propuesta de cinco mandatarios estatales a una iniciativa presentada por todas las fuerzas políticas con asiento en la Cámara de Diputados.

9. Iniciativa en la Comisión de Puntos Constitucionales. Dictamen en proceso

El 21 de diciembre de 2006, la Comisión de Puntos Constitucionales celebró una reunión donde, entre otros puntos, sus integrantes analizaron la iniciativa que reforma el artículo sexto de la Constitución. Acordaron incluirla como prioridad en la agenda legislativa del próximo período de sesiones.

10. Reunión de la Comisión de Puntos Constitucionales

El siete de febrero del año 2007, la Comisión de Puntos Constitucionales organizó una reunión de trabajo conjunta con la Comisión de la Función Pública y con integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales del Senado de la República. A la reunión fueron invitados a exponer sus puntos de vista los Comisionados del IFAI y otros expertos nacionales, para enriquecer los argumentos con que cuentan los Diputados que realizarán el dictamen de la iniciativa. El acuerdo central de esta reunión fue la conformación de una comisión especial para elaborar una propuesta de redacción que se apegase a los principios emitidos en la Iniciativa de Chihuahua y recuperase las observaciones de los Diputados presentes y de los especialistas consultados, de tal manera que se contase con una redacción de consenso en los términos legislativos más apropiados.

La comisión de redacción estuvo compuesta por los Diputados César Camacho Quiroz (PRI), Gustavo Parra Noriega (PAN) y Victorio Montalvo Rojas (PRD).

Resumiendo: en el curso de los dos últimos meses del año pasado, la Cámara de Diputados tuvo noticia y acogió la Iniciativa de Chihuahua. Los Diputados que integran la Junta de Coordinación Política de este cuerpo legislativo recibieron y retomaron en su parte medular dicha iniciativa y la presentaron formalmente ante el Pleno. En el mismo momento de la recepción de la propuesta de los cinco mandatarios estatales, los legisladores expresaron su acuerdo general con los principios que contiene y fueron concientes de la importancia política de hacerla suya en los términos en que fue formulada, dejando la tarea de perfeccionar su contenido al trabajo legislativo de las comisiones responsables de su dictamen. Es decir, la presentación ante el Pleno se hizo cargo del valor que tenía la iniciativa al provenir de cinco mandatarios de la República, al mismo tiempo que reconocía la necesidad de mejorarla desde el punto de vista de la técnica legislativa.

Las razones que explican la nueva expresión de la iniciativa motivo de este dictamen, obedecen a razones de orden técnico constitucional y al debate que se generó entre los legisladores y expertos, que permitió mejorar el texto originalmente propuesto¹⁰. De ahí la necesidad y conveniencia de formar una comisión redactora que asumiera la tarea de perfeccionar el texto de la Iniciativa.

IV. Análisis de la Iniciativa

La iniciativa presentada ante esta soberanía tiene indudables méritos y una enorme importancia política por venir de cinco mandatarios estatales y por su pluralidad política. No obstante, una revisión técnica cuidadosa y las diversas contribuciones de los Diputados que integran las Comisiones de Puntos Constitucionales y de la Función Pública permitieron enriquecer y precisar el alcance de la reforma que ahora se dictamina.

La redacción que ahora se propone busca ser más concisa y ordenada, respeta la secuencia natural del párrafo inicial del artículo sexto constitucional que no se modifica, y separa con mayor precisión los principios de las bases para el ejercicio del derecho de acceso a la información.

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

La nueva versión incluye de un modo explícito y congruente las bases principales para el funcionamiento de los mecanismos clave para la publicidad de la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo federal, estatal y municipal. Como ya se expuso, la necesaria definición y correcta operación de estas bases será decisiva en las entidades federativas con mejores prácticas en la transparencia y el acceso a la información.

Así pues, cabe destacar que la adición buscada en el texto del artículo sexto constitucional tiene una implicación de grandes consecuencias para el país, a saber: consolidar la idea de que el acceso a la información es un derecho fundamental que debe ser reconocido en la Constitución como una garantía de los individuos frente al estado mexicano en todos sus niveles, poderes, órganos y entidades.

De manera oficial, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública lo planteó de otro modo: la reforma constitucional al artículo sexto trata de:

“...impulsar una idea central del desarrollo institucional de México: que el acceso a la información es un valor que está por encima de los intereses particulares, de instituciones, funcionarios y personas morales; que el acceso es un bien público y por lo tanto, cuenta con una tutela privilegiada en nuestro edificio legal. Es decir: que pertenece y debe pertenecer a la Constitución”

El texto que ahora se dictamina, con base en la propuesta elaborada por los cinco mandatarios firmantes de la Iniciativa de Chihuahua, y luego asumida y planteada por los ocho Coordinadores Parlamentarios de la LX Legislatura, concentra un espíritu federalista y democrático inculcable: se trata de reconocer un derecho de todos los mexicanos y que el mismo derecho y la misma regla democrática impere en todo el territorio nacional, sin excepciones, pero sin menoscabo de las soberanías estatales ni de la autonomía de los poderes o de las instituciones.

PRINCIPIOS Y BASES

La iniciativa que se dictamina, surge de un análisis pormenorizado y exhaustivo de una problemática nacional que no debemos aceptar: luego de cuatro años de marcha de las leyes de transparencia y acceso a la información, se ha cristalizado una heterogeneidad manifiesta y perjudicial de los cimientos para el ejercicio del derecho, que contienen diversas leyes, tanto federal como estatales.

Y la iniciativa surge también de la lectura de estudios académicos comparados en torno a los principios nacionales e internacionales consagrados y las mejores prácticas gubernamentales en el mundo. Así, dado el avance del conocimiento y una problemática ostensible, se busca establecer un mínimo a nivel nacional que garantice un ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información.

La adición de un nuevo párrafo al artículo sexto constitucional sigue, en términos generales, el esquema que contiene el artículo 41 del mismo ordenamiento en materia electoral: *la Constitución establece los estándares mínimos que deben organizar la materia, dejando a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, la capacidad para establecer las instituciones y determinar las políticas públicas que garanticen la efectividad del sufragio, en un*

caso, y el ejercicio del derecho de acceso a la información, la transparencia y la rendición de cuentas en el otro. Así, se permite que esos órdenes de gobierno pueden y deben precisar lo conducente (incluso ampliarlo), ya sea en la legislación vigente o en aquella que en su momento deberán reformar o expedir, de forma tal que expresen mejor las condiciones específicas aplicables a cada una de ellas.

Es importante destacar que se trata de garantizar sin evasivas un derecho fundamental y que por tanto, corresponde a las legislaturas, federal y estatales, el desarrollo del contenido de esas leyes. Este dictamen parte de la convicción inequívoca de que en materia de acceso a la información pública, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal se sujetarán a lo establecido por esta Constitución y a las leyes locales que se expidan para tal efecto. Inequívocamente: se busca establecer un mínimo a nivel nacional que haga congruente, coherente y no contradictorio el ejercicio del derecho fundamental de acceso a la información.

Es de hacerse notar que en esta materia, los procedimientos resultan decisivos, y por eso la redacción no podía limitarse, solamente, a una enunciación ortodoxa de los principios. En los requisitos para solicitar información, en el costo de la reproducción de los documentos, en la falta de medios electrónicos para consultar a los gobiernos, en la inexistencia de autoridades que corrijan a otras autoridades y garanticen la apertura informativa, en la ausencia de plazos perentorios para entregar la información, etcétera, se ha jugado la vigencia práctica –o la inutilidad y el fracaso- de las distintas leyes de transparencia en México. Por eso, resultaba obligado colocar en los mínimos constitucionales, también a los mecanismos y procedimientos indispensables.

Como se detalla adelante, las tres primeras fracciones contienen los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho. Por su parte, las fracciones cuarta, quinta y sexta desarrollan las bases operativas que deberán contener las leyes en la materia para hacer del derecho una realidad viable, efectiva y vigente.

LOS PRINCIPIOS

1) Fracción primera. Contiene el principio básico que anima la reforma, ***toda la información en posesión de los órganos del estado mexicano es pública***. Se rompe así, radicalmente, con las concepciones patrimonialistas o cerradas de la información, y se confirma un principio democrático básico, que consiste en que todo acto de gobierno debe estar sujeto al escrutinio público.

Por tratarse de la constitucionalización de un derecho fundamental, resulta muy importante precisar quiénes son los sujetos obligados para quienes jurídicamente se hace exigible la facultad de informar. Puede afirmarse que este comprende a todos los poderes: ejecutivo, legislativo y judicial, en los ámbitos federal, estatal y a los ayuntamientos, a los órganos constitucionales autónomos, con autonomía legal, e incluso a cualquier otra entidad pública federal, estatal o municipal.

Para evitar una redacción demasiado compleja en el texto constitucional, se convino que la frase “cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal”, comprendía todo el universo de los sujetos obligados.

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

Es necesario puntualizar que el sentido de la reforma al incluir el término “entidades” no se refiere a todas aquellas que están contenidas en la Constitución, ya que es voluntad de esta Legislatura que se incluyan para la interpretación de dicho término, aquellas del sector paraestatal contenidas en la Constitución, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Dejando claro que no se refiere a entidades de interés público a las que hace mención el artículo 41 de la Constitución, toda vez que ya están reguladas por ésta y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El término posesión, al que se refiere la fracción primera del dictamen, parte del hecho de que toda la información que detente un servidor público, ya sea por que generó el mismo o porque recibió de otra institución, organización o particular, debe considerarse como información pública y por lo mismo debe estar a disposición de todas las personas, salvo la que se encuentre en alguno de los casos de excepción que se determinen por causa de interés público o la relativa a datos personales.

Ahora bien, como todo derecho fundamental, su ejercicio no es absoluto y admite algunas excepciones¹⁵. En efecto, existen circunstancias en que la divulgación de la información puede afectar un interés público valioso para la comunidad. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse de manera temporal. Este es, por ejemplo, el caso de la seguridad nacional, la seguridad pública, las relaciones internacionales, la economía nacional, la vida, salud o seguridad de las personas y los actos relacionados con la aplicación de las leyes.

Sin embargo, estas excepciones, como tales, deben ser interpretadas de manera restringida y limitadas, es decir su aplicación debe limitarse a lo estrictamente necesario para la protección de un interés público preponderante y claro. Por ello, tienen una naturaleza temporal y bien circunscrita que deberá establecer con precisión la ley secundaria. Adicionalmente, el único órgano con capacidad y legitimado para establecer esas limitaciones es el Poder Legislativo. En este sentido, la iniciativa establece una reserva de ley que impide que órganos distintos al legislativo puedan ampliar el catálogo de excepciones.

Finalmente, la fracción primera establece un principio de interpretación en el sentido que deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. Es un precepto que se deriva lógicamente del principio de publicidad de la información gubernamental. Por eso, las excepciones deben ser aplicadas en forma restrictiva y limitada, sólo cuando existan los elementos que justifiquen plenamente su aplicación. En la práctica pueden suscitarse dudas legítimas sobre el alcance de las excepciones. Por ello, el principio de máxima publicidad orienta la forma de interpretar y aplicar la norma, sea en el ámbito administrativo o jurisdiccional, para en caso de duda razonable, optar por la publicidad de la información. En ese sentido, la interpretación del principio establecido en la fracción I de la iniciativa que se dictamina implicará que los sujetos obligados, en el caso de duda entre la publicidad o reserva de la información, deberán favorecer inequívocamente la publicidad de la misma.

2) La fracción segunda. En ella se establece una segunda limitación al derecho de acceso a la información, misma que se refiere a la protección de la vida privada y de los datos personales. Esta información no puede estar sujeta al principio de publicidad, pues pondría en grave riesgo otro derecho fundamental, que es el de la intimidad y la vida privada.

Es fundamental esclarecer que aunque íntimamente vinculados, no debe confundirse la vida privada con los datos personales.¹⁷ La primera se refiere al ámbito de privacidad de las personas respecto de la intervención tanto del estado como de otros particulares. Los datos personales, en cambio, son una expresión de la privacidad.

La fracción segunda establece también una reserva de ley en el sentido que corresponderá a ésta, determinar los términos de la protección y las excepciones a este derecho. Así es perfectamente posible considerar que cierta información privada o datos personales, que adquieran un valor público, podrán ser divulgados a través de los mecanismos que al efecto determine la ley. Este es el caso, por ejemplo, de los registros públicos de la propiedad, de los salarios de los funcionarios públicos o bien de la regulación del ejercicio del consentimiento del titular de la información para que esta pueda ser divulgada. En otras palabras, existen circunstancias en que, por ministerio la ley, los datos personales podrán ser divulgados sin el consentimiento del titular.

En otros casos, la ley deberá prever la posibilidad de que, algunos datos personales, puedan ser divulgados cuando un órgano jurisdiccional o administrativo determine que existen razones particulares que justifiquen su divulgación, previa garantía de audiencia del implicado. De cualquier forma, las autoridades deberán realizar una cuidadosa ponderación que justifique el hecho de que una información que pertenece al ámbito privado, puede ser divulgada por así convenir al interés público.

3) Fracción tercera. Se establece que el ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales, no pueden estar condicionados; no se debe requerir al gobernado identificación alguna, ni acreditación de un interés y tampoco justificación de su posterior utilización. No se puede por ello establecer condiciones que permitan a la autoridad, de manera discrecional, juzgar sobre la legitimidad del solicitante o del uso de la información. En todo caso, los mecanismos para corregir eventuales usos incorrectos de la información, le corresponde a otras leyes.

En consecuencia, el hecho de no requerir acreditación de interés alguno en el ejercicio de estos derechos implica, en el caso de información, que la calidad de pública o reservada de la misma, no se determina en referencia a quien la solicite (sujeto), sino a la naturaleza de aquélla (objeto), y en el caso de datos personales, únicamente se requerirá acreditar la identidad de su titular para su acceso y la procedencia de su rectificación, en su caso. Esta hipótesis procede tanto en el ámbito de los órganos públicos como de aquellos privados que manejen datos personales.

La misma fracción establece el principio de gratuidad tanto en el ejercicio del derecho de acceso a la información como en el de acceso o rectificación de los datos personales. Resulta pertinente precisar que este principio se refiere a los procedimientos de acceso a la información, así como a los de acceso o rectificación de datos personales, no así a los eventuales costos de los soportes en los que

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

se entregue la información (por ejemplo soportes magnéticos, copias simples o certificadas), ni a los costos de entrega por mecanismos de mensajería cuando así lo solicite el particular. Los medios de reproducción y los costos de envío tienen un costo, nunca la información.

LAS BASES

4) Fracción cuarta. A partir de esta fracción, se desarrollan las bases operativas que deberán desarrollar las leyes para el ejercicio del derecho. El primer aspecto es el desarrollo de mecanismos de acceso que permitan a cualquier persona realizar y obtener de manera expedita el acceso a la información, a sus datos personales o la rectificación de estos últimos. Por otro lado, ante la eventual negativa de acceso o la entrega de información incompleta, por ejemplo, las leyes deberán desarrollar un mecanismo de revisión, también expedito, ante un órgano u organismo especializado y con ciertas características que se detallan adelante.

Es importante hacer notar que el procedimiento de acceso y rectificación de datos personales presenta una diferencia fundamental con el de acceso a la información, y es que la única persona legitimada para acceder o para rectificar sus datos personales es el titular de los mismos o su representante legal.

4.1.) Los órganos garantes. La fracción IV dispone también el establecimiento de procedimientos de revisión expeditos que se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales que gocen de autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. La experiencia nacional e internacional en materia de acceso a la información muestra que existen múltiples razones por las cuales un sujeto obligado puede negar el acceso a la información solicitada, o bien el acceso o la modificación de registros con datos personales. Ello obliga a la implementación de procedimientos ágiles de revisión de las decisiones, que incluyan, al igual que en el caso de solicitudes de acceso, la promoción del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos.

Aunque existen varios modelos para lograrlo en otras partes del mundo, si nos atenemos a la experiencia mexicana y sus resultados de los últimos años, puede afirmarse que resulta absolutamente crucial la existencia de organismos especializados en la materia y cuyas resoluciones sean vinculantes para los sujetos obligados.

Estos órganos u organismos deben reunir ciertas características. Una primera es la especialización, que garantiza que los tomadores de decisión tendrán el conocimiento especializado necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten. El segundo elemento, no menos importante, es la imparcialidad, que busca asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Para lograrlo, la reforma establece que los órganos gozarán de tres autonomías, orientadas a garantizar estas cualidades: **operativa** que consiste en la administración responsable con criterios propios; **de gestión presupuestaria** que se refiere a la aprobación de sus proyectos de presupuesto,

ejercer su presupuesto con base en los principios de eficacia, eficiencia y transparencia sujetándose a la normatividad, la evaluación y el control de los órganos correspondientes, autorizar adecuaciones y determinar los ajustes que correspondan en su presupuesto, en caso de disminución de ingresos, atendiendo a sus competencias conforme a la Ley, y finalmente la **de decisión**, que supone una actuación basada en la ley y en la capacidad de un juicio independiente debidamente fundado y motivado, al margen de las autoridades en turno.

Es importante precisar que la iniciativa utiliza los conceptos de órgano u organismo. Esto no fue casual: responde a una distinción técnicamente importante. Los organismos son entes públicos que administran asuntos específicos y que cuentan con determinados grados de autonomía e independencia. El organismo, además de ser un principio de organización, constituye un reparto de competencias públicas, integrándose una persona de derecho público, con personalidad jurídica, recursos propios y a la cual se le han delegado poderes de decisión; como ejemplo, tenemos a los denominados organismos constitucionales, así como a los organismos descentralizados, constituidos en el ámbito de la administración pública.

Por el otro lado, el órgano materializa un reparto de atribuciones dentro de la misma persona pública, no ya la creación de un ente diverso y ajeno ella, pero que se le dota de facultades para su actuación y decisión, asimismo imparcial.

En este sentido, la Constitución otorga a las legislaturas una flexibilidad suficiente para que creen un diseño institucional que puede adoptar diversas modalidades, sea a través de la creación de organismos autónomos que tengan competencia sobre todos los poderes y autoridades (situación que ya existe en algunas entidades federativas) o bien dejar que algunos de los poderes en la Federación creen sus propios órganos para sustanciar los recursos de revisión. La condición crucial es que estos órganos u organismos reúnan las características señaladas en la iniciativa: especialización, imparcialidad y autonomía operativa, de gestión presupuestal y de decisión.

La intención de colocar el imperativo de imparcialidad como característica absolutamente obligada de los órganos u organismos que resuelvan las controversias y garanticen el derecho de acceso a la información, es doble: por una parte, se trata de que la integración de dichas instancias tenga lugar a través de un procedimiento abierto y transparente, mediante el cual la institución alcance la mayor independencia en relación con los sujetos obligados y el gobierno de que se trate.

Imparcialidad también en su funcionamiento, a través del compromiso inequívoco con la apertura de las acciones gubernamentales y de la aplicación constante del principio de máxima publicidad en la resolución de diferendos. En todo caso, la objetividad en su trabajo, la autonomía de sus decisiones y la aplicación constante de los principios de apertura, han de configurar la acción de las instancias que se crearán al amparo del artículo sexto.

En todo caso, se trata de contar con instrumentos jurídicos, institucionales, humanos y materiales, para poner en el centro de la vida pública, lo mismo en la Federación que en los Estados, al tema de la transparencia en la vida pública. La indicativa garantiza que la ciudadanía, sin distingos, cuente

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

con autoridades especializadas que en plazos perentorios se pronuncien sobre la publicidad, la reserva o la confidencialidad de la información solicitada. Dichas instituciones se crean no sólo para hacer especialmente expedito el uso del derecho a la información sino también para crear la atención entre la ciudadanía en torno a sus resoluciones y con su empeño en generar una pedagogía social que construya una cultura de la transparencia entre ciudadanos y funcionarios con la aplicación cabal del principio constitucional de máxima publicidad de la información pública gubernamental.

Debe reconocerse que la iniciativa originalmente preveía que las respuestas a la solicitudes de acceso y la resolución de las controversias que se susciten, tendrían que formularse en veinte y en cuarenta días hábiles, respectivamente. La discusión de los Diputados arrojó que no resultaba conveniente establecer en la Constitución tales plazos. No obstante, se determinó que en todo caso dichos procedimientos serían siempre expeditos. De esa forma, tanto la Federación como cada entidad federativa podrán precisar en sus leyes los plazos aplicables dentro del marco de referencia antes señalado, es decir, dentro de un marco expedito. En caso de controversia, corresponderá al Poder Judicial de la Federación, a través de la interpretación jurisdiccional, determinar cuando un procedimiento tiene este carácter.

Asimismo, no debe olvidarse que, por diseño constitucional, el garante último del ejercicio de los derechos fundamentales es el Poder Judicial de la Federación.

5) Fracción quinta. Esta parte de la iniciativa supone una política de estado plenamente comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello no se limita a colocar la obligación para todos los órganos e instancias del estado, de entregar la información gubernamental previa solicitud de un particular, sino que da un paso más allá: establece que todos ellos deberán proporcionar a través del uso remoto de mecanismos o medios electrónicos sus principales indicadores de gestión, así como información sobre sus actividades que procure una adecuada rendición de cuentas.

El derecho de acceso a la información está íntimamente vinculado con los conceptos de transparencia y rendición de cuentas, pero no deben confundirse. Podemos por ejemplo, imaginar un sistema de círculos concéntricos. Al centro se encuentra el "derecho de acceso a la información" que es un derecho fundamental y supone la potestad del ciudadano de solicitar información a las autoridades y la obligación correlativa de éstas de responderle. El segundo círculo corresponde a la transparencia, que incluye el derecho de acceso, pero que tiene un contenido más amplio pues implica una política pública que busca maximizar el uso público de la información y que debería proveer las razones que justifican una acción o decisión determinadas. Un tercer círculo, más amplio, es el de la rendición de cuentas. Como explicamos, incluye a la transparencia pero contiene una dimensión adicional, que es la sanción como un elemento constitutivo. Finalmente todo se da en el marco de las instituciones de la gobernanza democrática.¹⁹

Con tales condiciones se cumple con uno de los postulados básicos del derecho de acceso a la información que supone la obligación de los órganos e instancias del estado de informar de manera permanente, completa, actualizada, oportuna y pertinente sobre sus actividades, funciones, ejercicio del gasto público y resultados.

Con frecuencia se ha entendido que el objeto fundamental del derecho de acceso a la información se limita a una supervisión de gasto público. Sin duda este es un aspecto crucial pues supone el control ciudadano de la actividad gubernamental a partir del ejercicio de los recursos públicos. Sin embargo esta iniciativa va más allá pues si bien comprende sin lugar a dudas el acceso a la información sobre los recursos públicos, es inclusiva de toda la actividad gubernamental, no solo aquella ligada directamente al ejercicio de los recursos públicos. Comprende así, por ejemplo, una cabal rendición de cuentas de la actividad legislativa y judicial, de los objetivos y planes gubernamentales o de la razones de las decisiones de gobierno.

Esta condición amplía el ejercicio de rendición de cuentas al que están obligados los órganos e instituciones del estado, así como sus servidores públicos; se avanza en la transparencia y rendición de cuentas de la actuación gubernamental, al establecer como obligación la publicación de información pública que los particulares puedan obtener de manera directa y sin mediar solicitud alguna.

La misma fracción apunta a otro elemento central en la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información, y es que los sujetos obligados cuenten con archivos administrativos actualizados y confiables. En esta materia resulta importante no confundir el archivo histórico con los archivos administrativos de gestión y concentración, que tienen una función distinta y específica. Por otro lado, el desarrollo de las tecnologías de la información permiten hoy concebir a los archivos, ya no como meros depositarios de documentos, sino como auténticos sistemas de gestión documental que además pueden producir información útil, en cualquier momento, para la propia organización administrativa e incluso, para la toma de decisiones. La federación y las entidades federativas podrán así generar las leyes necesarias, y los municipios los reglamentos de archivos indispensables, para darle vigencia al derecho de acceso a la información.

En resumen: esta iniciativa establece de manera específica la obligación de los órganos e instituciones del estado de contar con archivos administrativos, que documenten sus actividades, faciliten una mejor gestión y finalmente aseguren una adecuada rendición de cuentas y la localización fácil y expedita de los documentos que se soliciten.

6) Fracción sexta. La fracción VI de la iniciativa que se dictamina, establece que 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, estas últimas con independencia de su naturaleza pública o privada, por lo que se considerarían incluidos las propias autoridades, entidades, órganos y organismos federales, estatales y municipales, los partidos políticos y otras instituciones de interés público, así como organizaciones no gubernamentales, sociedades, asociaciones y fundaciones entre muchos otros.

Lo anterior implica que la transparencia del ejercicio de los recursos públicos se extiende en algunos casos -mismos que determinarán las leyes específicas- a las personas físicas o morales, a quienes son entregados los recursos públicos. Si bien dichas personas no se consideran sujetos obligados, la entrega de recursos públicos las sujeta a entregar informes y documentación comprobatoria por cuanto hace al uso y destino de los recursos públicos con los que se vieron beneficiados. Esto

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

permite que el sujeto obligado esté en condiciones de rendir cuentas sobre el otorgamiento que hizo con los recursos públicos.

Por otro lado, esta disposición establece una base constitucional para que la Federación y las entidades federativas, a través de sus órganos e instituciones, regulen los informes y documentos que las personas físicas o morales que reciban recursos públicos, deben presentar para efectos de transparencia y rendición de cuentas.

En este punto, vale la pena recordar que la Iniciativa de Chihuahua y la firmada por los ocho Coordinadores Parlamentarios comprendía a los partidos políticos como sujetos obligados. La inclusión de estas entidades de interés público llevaba, inevitablemente, a la necesidad de enumerar con toda precisión una gran cantidad de figuras, poderes, entidades, órganos u organismos que forman parte del gobierno mexicano o que dependen de él para su financiamiento o funcionamiento, tarea que sería imposible o inadecuado desarrollar desde la Constitución, pues la omisión de alguna figura daría pie a relevarla de las obligaciones de acceso a la información y la transparencia, o en su caso, incorporaría al derecho de acceso a la información a otros entes no necesariamente susceptibles a convertirse ahora en sujetos obligados de este derecho (por ejemplo los sindicatos o las corporaciones privadas).

En este sentido, la iniciativa reconoce que la obligación de rendir cuentas y supervisar el adecuado uso del gasto público corresponde a los sujetos obligados, a través de los diversos mecanismos que establezcan las leyes. En este contexto, por ejemplo, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido con claridad que el Instituto Federal Electoral, quien es un sujeto obligado, está en capacidad de requerir obligatoriamente a los partidos políticos información que le haya sido requerido por los particulares aún cuando no obre en los archivos del IFE.

De esta manera, la reforma propuesta no exime a los partidos políticos de sus obligaciones de acceso a la información y transparencia, ni a ninguna otra figura de autoridad pública o de interés público. Significa que las leyes que las regulan (por ejemplo el Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los partidos políticos; la Ley de Entidades Paraestatales en el caso de los fideicomisos que cobran forma de institución, la Ley de Instituciones de Crédito en el caso de los fideicomisos bajo la forma de contratos, o la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles) deben desarrollar y traducir, en sus peculiaridades específicas, las bases mínimas constitucionales que se proponen con la adición.

7) Fracción séptima. Esta fracción establece que la inobservancia a las disposiciones contenidas en las leyes en la materia, será sancionada en los términos que dispongan los ordenamientos correspondientes. Por ello, esta iniciativa propone que las legislaciones federal y estatales, regulen y definan las conductas de los servidores públicos que ameriten sanción, así como las autoridades a cargo de su aplicación, como el ocultamiento o la negativa dolosa de la información gubernamental, o bien, dar a conocer datos personales a persona distinta de su titular. La iniciativa quiere evitar la generalización de leyes imperfectas cuyo incumplimiento no tiene consecuencias; al contrario, se trata de que las autoridades del estado mexicano asuman con pleno conocimiento, los valores de la transparencia y del acceso a la información.

8) Transitorios. El artículo segundo transitorio establece un plazo de un año para que la Federación y las entidades federativas expidan nuevas leyes o reforman las existentes para adecuarlas al nuevo texto constitucional. Este plazo parece razonable si se considera que todos los Estados cuentan ya con una ley, y que es previsible -luego de la aprobación de la presente reforma- que exista un plazo suficiente para la modificación de la legislación. En todo caso, el incumplimiento de este plazo permitiría a los particulares ejercer directamente su derecho, a través del juicio de garantías como resultado de la omisión legislativa.

El artículo tercero transitorio tiene una especial relevancia. La gran aportación mexicana al derecho de acceso a la información es la construcción de un sistema electrónico de solicitudes de información que ha posibilitado la presentación de más de 185 mil solicitudes de información en los primeros tres años y medio de vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. No se trata solamente de un "correo electrónico", sino de un sistema integral que facilita la comunicación entre el ciudadano y las autoridades, que contabiliza los plazos perentorios establecidos en la ley, que permite la entrega de información de manera expedita y sencilla y que abarata los procedimientos. El sistema hace, por otro lado, público, para todos, los contenidos de las solicitudes y sus respectivas respuestas, al tiempo que permite al ciudadano entrar en contacto con el órgano resolutor en casos de controversia y conocer, por los mismos medios, la decisión de la autoridad especializada respecto de la publicidad, la reserva o la confidencialidad de la información solicitada.

Costos de transacción demasiado altos en solicitudes de información, tanto para el solicitante como para el funcionario público, pueden acabar frustrando la implementación y generalización del derecho. Trasladarse hasta la ventanilla de la oficina gubernamental (en muchas ocasiones trasladarse hasta la capital del estado), esperar la atención del personal, entregar o mostrar copia de la identificación, aguardar días para regresar a la oficina pública y solventar los costos de una reproducción documental, hace muy complejo y engorroso un trámite que debería, y de hecho puede, ser expedito, gratuito y sencillo gracias a la tecnología disponible, especialmente el internet. Facilitar al máximo el trámite de acceso y abaratar casi a cero el flujo y la reproducción de la información gubernamental, son bases y procedimientos que este dictamen también considera relevantes.

Ciertamente, alrededor del 20% de la población mexicana tiene hoy acceso a Internet. Sin embargo, ello no es óbice para que se introduzca un sistema al que más y más ciudadanos podrán sumarse en la medida en que accedan a este tipo de instrumentos de comunicación. En todo caso, la obligación de implementar el sistema electrónico no excluye, ni mucho menos, las otras formas de solicitudes: personalmente, en la ventanilla de las dependencias, por vía postal ó a través de un representante legal.

Por otra parte, debe ser enfatizado que la existencia de un sistema electrónico de solicitudes de información materializa un principio básico del derecho a la información: no importa quién solicita la información, ni para qué quiere la información, sino si la información solicitada debe o no debe ser pública. En un sistema electrónico se vuelve imposible la exigencia de identificación al solicitante, es imposible que acredite formalmente su personalidad, ya que su identidad es a todas luces irrelevante,

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

e impracticable para efectos de la Ley y de la tecnología asociada. El sistema electrónico facilita y potencia el uso del derecho pues, entre otras cosas, concibe la identidad del solicitante como un dato clara e inequívocamente insignificante.

Otra cuestión de la mayor relevancia para el ejercicio del derecho de acceso a la información en los municipios del país, queda resuelta en este artículo, el cual contempla un plazo de dos años posterior a la entrada en vigor del decreto que modifica el artículo sexto de la Constitución, para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten con sistemas remotos de acceso a la información pública gubernamental.

La determinación de la cifra poblacional no es aleatoria: los municipios o demarcaciones territoriales con 70 mil habitantes o más, concentran el 65 por ciento de la población nacional. Este umbral permite incluir a todas las capitales estatales del país, comenzando por la menos poblada, Tlaxcala. Se busca con ello que la mayoría de los mexicanos pueda igualar las condiciones de ejercicio del derecho de acceso a la información y transparencia frente a sus gobiernos, sin que esto signifique desconocer las realidades y las imposibilidades tecnológicas de los ayuntamientos más pobres de México, que lo son, casi siempre, por su escasa concentración demográfica.

Así, con la modificación constitucional que propone este dictamen, el derecho de acceso a la información estaría abriendo otra posibilidad democrática muy importante para el México moderno: el derecho de todos los habitantes a relacionarse electrónicamente con las administraciones públicas, así como la obligación de estas para garantizarlo.

En síntesis, la iniciativa que se dictamina supone una política de estado plenamente comprometida con la transparencia y la rendición de cuentas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado en los artículos 70, 71, 72 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, 45 numeral 6, incisos f) y g) de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, 56, 60, 87 y 88, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función Pública, sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO CON VII FRACCIONES AL ARTÍCULO SEXTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único. Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 60. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 60. ...

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, con autonomía operativa, de gestión presupuestaria 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.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero. La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán 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 a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

Notas:

- ¹ Véase Ferrajoli, Luigi. *Garantismo: una discusión sobre derecho y democracia*. Editorial Trotta. Madrid, 2006. p. 46.
- ² Carbonell, Miguel. "El derecho de acceso a la información como derecho fundamental", en López Ayllón (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, IFAI-IJ UNAM, México, 2006. pp. 3-18)
- ³ También es relevante mencionar la Carta de Santo Domingo por el Libre Acceso a la Información Pública del 31 de julio de 2002, auspiciada por la UNESCO, que considera que el libre acceso de las personas a las fuentes de información pública: 1) es un derecho humano universal y un principio democrático inherente al derecho a la información, a la libertad de expresión y de prensa; 2) contribuye a la transparencia de la gestión pública, combate la corrupción y la cultura del secreto como práctica y asegura un mayor grado de eficiencia en el manejo de la cosa pública; y 3) garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones de interés público.
- ⁴ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo III, junio de 1996, tesis P. LXXXIX/96, p. 513*
- ⁵ Para una revisión completa de la evolución de la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia puede consultarse el trabajo del Ministro José Ramón Cossío Díaz (2002): *El derecho a la información y los medios de comunicación en las resoluciones del poder judicial de la federación (1969-2001)*, México, Documentos de trabajo del Departamento Académico de Derecho del ITAM. También puede verse México. Suprema Corte de Justicia de la Nación (2000): *El derecho a la información*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación (serie Debates) y López Ayllón, Sergio. *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- ⁶ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Pleno. Novena Época. Tomo XI, abril de 2000, Tesis P. XLV/2000, p. 72.*
- ⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Pleno, Tomo IX, abril de 2000, p. 72.*
- ⁸ En el análisis de la iniciativa que presentó el Poder Ejecutivo Federal el 30 de noviembre de 2001, las Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública retoman la idea de que la Ley sólo regula una de las vertientes del derecho de acceso a la información, es decir la de acceso a la Información del estado, citando al Ejecutivo de la siguiente forma: "El iniciador reconoce que la falta de definición precisa sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió que se legislara en la materia. Para precisar el alcance de la propuesta, el Ejecutivo apunta que esta Ley regula sólo una vertiente del derecho a la información, la que corresponde al acceso a la información del Estado". Véase, Dictamen de las Comisiones Unidas de Gobernación y de Seguridad Pública, con proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, publicado en la Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 985-1 de fecha martes 23 de abril de 2002.
- ⁹ Existen varios esfuerzos realizados principalmente por organizaciones no gubernamentales para evaluar la aplicación de las leyes de acceso, tanto a nivel federal como estatal. Todas ellas muestran diferencias y asimetrías importantes tanto en la calidad normativa como en la práctica. Entre otros puede verse Villanueva, Ernesto, Gómez Perla y Pacheco, Carolina, *Derecho de acceso a la información pública en México. Indicadores legales*, México, LIMAC/UCEM/Innovación México/Centro Universitario de la Ciénega/USAID, 2005; Guerrero Gutiérrez, Eduardo y Leticia Ramírez de Alba Leal. "La transparencia en México en el ámbito subnacional: una evaluación comparada de las leyes estatales" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, Sergio López Ayllón (coord.), México, UNAM/IFAI, 2006, pp. 81-126; Merino, Mauricio. "Muchas políticas y un solo derecho" en *Democracia, transparencia y Constitución. Propuestas*

para un debate necesario., Sergio López Ayllón (coord.), México, UNAM/IFAI, 2006, pp. 127-156; Cepeda, Juan Antonio y Noriega, Guillermo. "A prueba los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a un año de su funcionamiento" en El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2004, pp. 67-89; López Ayllón, Sergio, Arellano, David y Merino Mauricio, Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. México, CIDE-IFAI, 2007.

¹⁰ En particular la exposición de cuatro Comisionados del IFAI y del grupo de expertos ante las Comisiones de Puntos Constitucionales, de la Función Pública y un grupo de Senadores, celebrada en San Lázaro el 6 de febrero de 2007 y el Foro denominado "La Transparencia a la Constitución" en la Universidad Iberoamericana el 30 y 31 de enero

¹¹ En particular la exposición de cuatro Comisionados del IFAI y del grupo de expertos ante las Comisiones de Puntos Constitucionales, de la Función Pública y un grupo de Senadores, celebrada en San Lázaro el 6 de febrero de 2007 y el Foro denominado "La Transparencia a la Constitución" en la Universidad Iberoamericana el 30 y 31 de enero.

¹² "Posición institucional del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública ante la Iniciativa de Chihuahua y el proceso de reforma constitucional emprendido por la Cámara de Diputados", Comunicado de prensa, IFAI. 10 de enero de 2007.

¹³ Merino, Mauricio, Muchas políticas y un solo derecho, en López Ayllón (coord.), Democracia Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario IFAI-IJ UNAM). 2006, pp. 128, 129

¹⁴ La Convención Americana de Derechos Humanos establece los principios de excepción a las libertades en su artículo 32.2: "Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

¹⁵ La Convención Americana de Derechos Humanos establece los principios de excepción a las libertades en su artículo 32.2: "Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática".

¹⁶ Véase, Garzón Valdez Ernesto. Lo íntimo, lo privado, lo público. Cuaderno de Transparencia num. 6. IFAI, México 2005.

¹⁷ Véase, Garzón Valdez Ernesto. Lo íntimo, lo privado, lo público. Cuaderno de Transparencia num. 6. IFAI, México 2005.

¹⁸ López Ayllón, Sergio. La Constitucionalización del derecho de acceso a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución. IFAI-IJ UNAM, 2006.

¹⁹ López Ayllón, Sergio. La Constitucionalización del derecho de acceso a la información, en Democracia, Transparencia y Constitución. IFAI-IJ UNAM, 2006.

²⁰ Tal y como señalan Ricardo Becerra y Alonso Lujambio en ¿Porqué constitucionalizar?, en López Ayllón, ibid. pp. 173-197

Por la Comisión de Puntos Constitucionales

Diputados: Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica), presidente; Dora Alicia Martínez Valero (rúbrica), secretaria; Esmeralda Cárdenas Sánchez (rúbrica), secretaria; Carlos A. Biebrich Torres,

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

secretario; José Luis Reyna García (rúbrica), secretario; Mónica Fernández Balboa (rúbrica), secretaria; Patricia Castillo Romero (rúbrica), secretaria; Silvano Garay Ulloa (rúbrica), secretario; César Camacho Quiroz (rúbrica), Constantino Acosta Dávila (rúbrica), Felipe Borrego Estrada, Rogelio Carbajal Tejada (rúbrica), Leticia Díaz de León Torres (rúbrica), José Luis Espinosa Piña, Lizbeth Evelia Medina Rodríguez (rúbrica), María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica), Cruz Pérez Cuellar (rúbrica), Juan José Rodríguez Prats (rúbrica), Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica), Jaime Espejel Lazcano (rúbrica), Juan Nicasio Guerra Ochoa (rúbrica), Andrés Lozano Lozano (rúbrica), Victorio Rubén Montalvo Rojas, Rosario I. Ortiz Magallón, Salvador Ruiz Sánchez, Alfredo Adolfo Ríos Camarena (rúbrica), Arely Madrid Tovilla, Juan Francisco Rivera Bedoya, Víctor Samuel Palma César, Raúl Cervantes Andrade, Erika Larregui Nagel.

Por la Comisión de la Función Pública

Diputados: Benjamín Ernesto González Roaro (rúbrica), presidente; José G. Velázquez Gutiérrez (rúbrica), Jesús E. Velázquez Aguirre (rúbrica), Enrique Cárdenas del Avellano (rúbrica), secretarios; Moisés Alcalde Virgen (rúbrica), Jesús Alcántara Hernández, Alma Edwviges Alcaraz Hernández, Jesús Arredondo Velázquez, María Eugenia Campos Galván (rúbrica), Liliana Carbajal Méndez (rúbrica), Andrés Carballo Bustamante, Joaquín Conrado de los Santos Molina (rúbrica), Mario Enrique del Toro (rúbrica), Adriana Díaz Contreras, Arturo Flores Grande, Víctor H. García Rodríguez, Javier Guerrero García (rúbrica), René Lezama Aradillas (rúbrica), María de Jesús Martínez Díaz, Apolonio Méndez Meneses (rúbrica), Mario Mendoza Cortés, Carlos Orsoe Morales Vázquez (rúbrica), Alan Notholt Guerrero, Héctor Padilla Gutiérrez (rúbrica), Rafael Plácido Ramos Becerril, Marcos Salas Contreras, María Elena Torres Baltazar (rúbrica).

Gaceta del Senado

No. 101, Año 2007, Martes 24 de Abril, 1° Año de Ejercicio

Segundo Periodo Ordinario

DICTÁMENES A DISCUSIÓN

DE LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES; Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA, EL QUE CONTIENE PROYECTO DE DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 6 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, respecto a la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

HONORABLE ASAMBLEA

A las comisiones que suscriben, les fue turnada para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente la Minuta Proyecto de Decreto que adiciona un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Los senadores integrantes de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Estudios Legislativos, Segunda; realizaron diversos trabajos a efecto de revisar el contenido de la Minuta y expresar sus observaciones y comentarios a la misma, e integrar el presente dictamen.

De conformidad con el artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con los artículos 85, 86 y 94 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 56, 60, 87, 88 y del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a consideración de esta Honorable Cámara de Senadores el presente dictamen al tenor de los siguientes:

I. Antecedentes

1. En sesión celebrada por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, el día 6 de marzo de 2007, se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de la Función

Pública con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. El 8 de marzo del mismo año, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión recibió de su Colegisladora la minuta de referencia, turnándola a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, para su estudio y elaboración del dictamen correspondiente.

II. Materia de la Minuta

La Minuta con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece los principios fundamentales que dan contenido básico al derecho de acceso a la información, por los que se deberán regir la Federación, los Estados y el Distrito Federal.

Esta reforma permitirá garantizar que toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal sea pública y sólo pueda ser reservada temporalmente de manera excepcional por razones de interés público en los términos que fijen las leyes, toda vez que existen circunstancias en que la divulgación de la información pueda afectar un interés público valioso para la comunidad. Por ello, obliga a una ponderación conforme a la cual si la divulgación de cierta información puede poner en riesgo de manera indubitable e inmediata un interés público jurídicamente protegido, la información puede reservarse excepcionalmente de manera temporal. Asimismo, se señala que en la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

Se establece una limitación universal, sin temporalidad e infranqueable al derecho de acceso a la información pública: la que se refiere a la protección de la vida privada y de los datos personales. Esta información no puede estar sujeta al principio de publicidad, pues pondría en grave riesgo otro derecho fundamental: el derecho a la privacidad. En las democracias, por regla general, toda la información pública debe estar disponible para quien la solicite, pero los datos que conciernen a la vida privada de los individuos y que obran en poder del Estado deben reservarse en tanto no exista un interés público acreditado plenamente que justifique su difusión. Esta separación entre lo público y lo privado se logra a través de la obligación que tiene el Estado para proteger y asegurar los datos personales, tanto respecto a otros entes públicos, como de particulares, tema que la reforma introduce por primera vez en nuestra Carta Magna.

El ejercicio del derecho de acceso a la información, y de acceso y rectificación de datos personales no puede estar condicionado; no se debe requerir al gobernado, complicados requisitos de identificación, ni acreditación de un interés ni tampoco justificación de su posterior utilización. No se puede por ello establecer condiciones que permitan a la autoridad, de manera discrecional, juzgar sobre la legitimidad del solicitante o del uso de la información. En ese tenor la Minuta en estudio

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

establece que toda persona tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su petición.

Asimismo, se precisan las bases operativas que deberán contener las leyes en la materia para hacer del derecho una realidad viable, efectiva y vigente.

La Minuta de mérito establece mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos; dichos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales. La especialización garantizará que los tomadores de decisiones tengan el conocimiento necesario para valorar adecuadamente los casos que se presenten; con la imparcialidad se pretende asegurar que tanto en la integración como en la operación, los órganos u organismos no responderán a consignas directas o indirectas de los órganos de autoridad y que actuarán de manera profesional y objetiva.

Un elemento importante de esta reforma es que dota a estos organismos de autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

Asimismo, esta Minuta apunta a otro elemento central en la posibilidad de hacer efectivo el derecho de acceso a la información y es que 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. En esta materia resulta importante no confundir el archivo histórico con los archivos administrativos de gestión y concentración, que tienen una función distinta y específica.

Establece que 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, estas últimas con independencia de su naturaleza pública o privada.

La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las legislaciones federal y estatales, para que regulen y definan las conductas de los servidores públicos que ameriten sanción, así como las autoridades a cargo de su aplicación, como el ocultamiento o la negativa dolosa de la información gubernamental, o bien, dar a conocer datos personales a persona distinta de su titular. Con lo que se pretende que las autoridades del Estado mexicano asuman con pleno conocimiento los valores de la transparencia y del acceso a la información.

Asimismo, esta Minuta establece en su régimen transitorio que la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar dentro del año siguiente de la entrada en vigor de este Decreto.

De igual manera se señala que la Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán 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 a los que se refiere este Decreto, a

más tardar dentro de los dos años siguientes contados a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

III. Consideraciones

1. Diagnóstico general

La H. Cámara de Diputados reformuló y sintetizó la llamada "Iniciativa de Chihuahua", originalmente elaborada por los gobernadores de los Estados de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el entonces Jefe de Gobierno del Distrito Federal. El valor de la Minuta que ahora se dictamina es inocultable por tres razones, toda vez que se trata de una propuesta que:

- Fue elaborada desde las mismas entidades federativas, es decir, se trata de una propuesta que refuerza las obligaciones y las responsabilidades de acceso a la información y transparencia de la Federación, de los propios Estados, municipios y del Distrito Federal. Es una propuesta que universaliza una práctica democrática y que otorga a cada mexicano, a cada persona, el derecho a conocer y acceder a cualquier asunto público.

- Comparten todas las fuerzas políticas de México. Gobernadores postulados por los distintos partidos políticos y legisladores de todas las fuerzas políticas con asiento en la Cámara de Diputados, elaboraron, impulsaron y apoyaron esta iniciativa. Este hecho demuestra que el derecho de acceso a la información y la transparencia expresan un fuerte consenso en la vida democrática de México, que son una fuente de concordia de la pluralidad política del país.

- Pondrá a salvo estos nuevos valores de la democracia mexicana para el largo plazo y para las generaciones futuras. Se trata de convertir en derecho fundamental a una nueva regla de nuestra convivencia social, económica y política. Regla que puede expresarse así: se puede y se debe conocer todas las actividades, decisiones y gastos del Estado nacional, precisamente porque es de todos los mexicanos, porque no pertenece a ninguna facción o partido, porque se conduce con legalidad y porque puede legitimamente justificar públicamente cada uno de sus actos; en resumidas cuentas, porque los mexicanos quieren un Estado democrático.

La labor de la Colegisladora es encomiable entre otras cosas por su precisión jurídica, por el esfuerzo de resumen de los principios y bases que regirán el derecho de acceso a la información y porque, mediante un diagnóstico certero, avalado por los mejores especialistas en la materia en México y el mundo[1], alcanza a definir los rasgos más importantes bajo los cuales se deberá ejercer ese derecho en todo el territorio nacional.

2. Objetivos esenciales

La propuesta de la legisladora es adicionar un segundo párrafo con siete fracciones al artículo 6° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ellos se desarrollan principios y bases mínimas y universales para construir de manera consistente, coherente y no contradictoria el derecho de acceso a la información en nuestro país.

Dicho de una forma resumida, el decreto que propone la Legisladora tiene los siguientes objetivos esenciales:

1. Convertir en derecho fundamental, en garantía individual, al derecho de acceso a la información en México.
2. Proteger al derecho de acceso a la información, mediante los mecanismos jurisdiccionales de control de constitucionalidad.
3. Establecer criterios mínimos (principios y bases), obligatorios y generalizables a todas las leyes de transparencia que se emitan en el territorio mexicano.
4. Establecer el criterio esencial de publicidad de la información y aplicarlo a cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es decir, que la publicidad de la información sea practicada por todo el Estado nacional mexicano.
5. Señalar que las causas de “no publicación” de determinada información en posesión de las autoridades, sólo podrán fundarse por razones de interés público con un carácter temporal.
6. Obligar a las autoridades garantes del acceso a la información a resolver las controversias más difíciles privilegiando la publicidad. En otras palabras, las autoridades del acceso a la información deben conducirse con objetividad y en caso de duda, inclinarse a favor de la publicidad.
7. Establecer que la única gran excepción a la publicidad la constituye el respeto a la vida privada de las personas. Los datos que se refieren a la intimidad de los mexicanos, es la única causal fundamental, permanente y no sujeta a plazo, de reserva de la información que posee el Estado.
8. Propiciar la expedición de una legislación en materia de protección de datos personales que precise los límites entre la información pública y la información que se refiera a las personas físicas, identificadas o identificables, relativa a sus características físicas, morales, emocionales, a su vida afectiva y familiar, creencias o convicciones, estado de salud, preferencias sexuales u otras análogas que atañan a su intimidad.
9. Definir con claridad que éste es un derecho que se dirime con criterios objetivos (la naturaleza de la información) y no mediante consideraciones subjetivas (quién pide la información, para qué solicita la información, etcétera). En esa medida la identificación, la acreditación

de interés jurídico, la firma o huella del solicitante resultan totalmente irrelevantes y por ello, prescindible para el ejercicio del derecho de acceso a la información y al acceso de los datos personales.

10. Señalar que la transparencia y el acceso a la información no son posibles ni creíbles, si no se ejercen de manera fácil, gratuita y rápida. Dicho de otro modo, si obtener información pública requiere de un trámite complejo, costoso y prolongado, es difícil hablar de un gobierno transparente. Por ello, la Constitución prevé mecanismos expeditos aplicables a nivel nacional para este principio.
11. Obligar al establecimiento de órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión y de decisión. Esto es así porque la experiencia mexicana ha demostrado que el derecho requiere ser apoyado por una autoridad independiente que no sea juez y parte, que sea capaz de resolver las controversias en plazos perentorios y que promueva consistentemente el derecho entre la sociedad y los funcionarios de gobierno.
12. Establecer la obligación legal para el ordenamiento definitivo de los archivos públicos en el país.
13. Asimismo, establecer la obligación de rendir cuentas sobre el ejercicio de los recursos públicos y de que el cumplimiento de las metas sustantivas de todas las instituciones públicas en el país, sea conocido permanente y públicamente.
14. Señalar que toda entidad u organización, creada con o financiada por recursos públicos, debe hacer público el ejercicio de los mismos. Esta disposición constitucional es particularmente importante porque abre un ciclo de ajuste normativo muy extenso, también en otras leyes distintas a las de transparencia, que sin embargo regulan a instancias que no forman parte de las autoridades que estableces el orden jurídico del Estado nacional: partidos políticos, fideicomisos, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro que recibe recursos públicos. Atendiendo a sus especificidades, estas entidades también deben cumplir con las bases constitucionales.
15. Establecer sanciones para los servidores públicos que no cumplan con las disposiciones constitucionales y con las leyes de transparencia.
16. Señalar a la Federación y a las entidades federativas, como los ámbitos habilitados para emitir leyes de transparencia y acceso a la información. Al convertirse en un derecho fundamental, en garantía individual, el acceso a la información encuentra su ámbito de regulación en el nivel estatal, no en el municipal, en especial en lo que toca a la resolución de controversias.
17. Obligar a la construcción de sistemas electrónicos para ejercer el derecho de acceso a la información, en la Federación, los estados y los municipios con una población mayor a setenta mil habitantes (Tlaxcala, la capital estatal más pequeña del país).

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

Las consecuencias de la reforma constitucional serán todavía más vastas y profundas, pues el derecho de acceso a la información quedará inserto en la parte nuclear de nuestra Carta Magna (las garantías individuales). Por ello, la transparencia, como regla democrática, quedará “por encima de intereses particulares, de instituciones, funcionarios y personas morales. El acceso y el derecho a saber es un bien público que por lo tanto debe contar con una tutela privilegiada en el edificio legal de México”[2].

3. Argumentos fundamentales

3.1 Heterogeneidad indeseable

El derecho de acceso a la información y la transparencia es producto de la democratización del país, de la globalización económica, de nuestra inserción en la sociedad del conocimiento y de una exigencia pública nacional e internacional. El arraigo y expansión de estos temas ha tenido un desarrollo excepcionalmente rápido, lo que informa de su absoluta necesidad y de su pertinencia.

Cuando el H. Congreso de la Unión promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), implícitamente decidió también una ruta de construcción legal e institucional que tuvo dos consecuencias fundamentales:

- Por una parte, dio inicio a un movimiento auténticamente nacional que, en tan sólo cuatro años, hizo que todas las entidades federativas legislaran en la materia, dando un paso hacia delante en el régimen de libertades del Estado mexicano y en sus instituciones y mecanismos para la rendición de cuentas.
- Por otra parte, la decisión del H. Congreso de la Unión de emitir una ley de aplicación exclusivamente federal, abrió la puerta a una variedad de versiones estatales y municipales sobre un mismo derecho que -de acuerdo a lo que indica la experiencia nacional en estos últimos cuatro años- no milita a favor de la sencillez, la igualdad, la rapidez ni de la calidad del ejercicio del derecho de acceso a la información, sino al contrario: lo que tenemos es una indeseable heterogeneidad que atenta en contra de quienes se suponen son los sujetos fundamentales de estas leyes: los solicitantes de información.

Justo por tratarse de un derecho fundamental, el acceso a la información no debe tener modalidades distintas en función de la situación geográfica, del partido que gobierne, de la entidad federativa o del humor del gobernante en turno. No sólo la opinión de expertos[3] afirma que es indispensable una reestructuración a escala nacional de la implementación de este derecho: las propias legislaturas estatales se han percatado de las evidencias de diseños normativos e institucionales deficientes, al emitir dos, tres o más veces, reformas legales o nuevas leyes en materia de transparencia y acceso a la información.

Este fenómeno de recurrentes cambios a los plazos, conceptos, principios, diseños institucionales, procedimientos, atribuciones, requisitos, etcétera, es ya común a casi la tercera parte de las entidades del país que han tenido que legislar dos o más veces en esta materia. Este hecho pone de relieve los

dos problemas principales de las asimetrías e incongruencias en materia de acceso a la información pública gubernamental:

1. Por ser las leyes de acceso a la información mecanismos útiles para dar seguimiento al origen, aplicación e impacto de recursos públicos, una ley estatal deficiente o un reglamento municipal de mal cuño, no sólo impactan en contra del derecho de los habitantes de esa demarcación sino que se constituyen en un problema de seguimiento y evaluación de toda la nación.
2. La frustración ó desilusión de los ciudadanos en una entidad federativa, debida a una legislación deficiente, milita en contra de la legitimidad y credibilidad del derecho en todo el país. En esas condiciones, la desconfianza de los ciudadanos persiste y no permite acreditar la cultura de la transparencia en el país.

Por eso, es necesario y urgente que el Estado mexicano en su conjunto aborde la tarea de proporcionar un hilo conductor, un mismo sentido básico al derecho de acceso a la información pública, para que sin importar nivel de gobierno o situación geográfica, cualquier persona tenga exactamente la misma certeza jurídica para ejercer su libertad de conocer los asuntos públicos en el país.

Las evidencias indeseables de ese fenómeno son numerosas:

- Existen estados donde los organismos encargados de resolver controversias en materia de acceso a la información no son especializados.
- Los plazos para responder solicitudes y para resolver controversias son muy distintos: existen estados en que la autoridad tiene sólo 5 días hábiles para responder una solicitud de información, mientras que en otros se contemplan 30 días naturales. En otras entidades ni siquiera se definen los tiempos de resolución de controversias y muchas más tantas fluctúan de acuerdo a la capacidad de los órganos facultados para ello.
- Algunas leyes estatales imponen requisitos al solicitante que entorpecen el acceso a los documentos públicos. Por ejemplo, en algunos Estados es preciso mostrar algún tipo de identificación, o firmar o imprimir la huella digital en la solicitud de información. Estas disposiciones han imposibilitado la implantación de sistemas electrónicos mediante los cuales puedan hacerse solicitudes, recibir respuestas e interponer recursos de revisión.
- En algunas entidades federativas, las leyes de acceso contemplan que en materia política la información sólo es disponible para mexicanos. Y hay casos en que se restringe el derecho de acceder a información política sólo para ciudadanos de la entidad.
- Para diversas leyes estatales, es preciso habitar en cierta demarcación para solicitar información.
- Las leyes estatales dan atribuciones y ámbitos de competencia muy distintos a los organismos encargados de garantizar el derecho de acceso a la información. Hay organismos estatales que son autoridad frente a todos los Poderes del Estado, los municipios y los organismos autónomos. Atención especial merecen los partidos políticos, que son sujetos obligados por once leyes estatales.

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

Como se aprecia, el estado de la cuestión hace necesaria una reformulación de la legalidad nacional para garantizar de manera más universal y más coherente el derecho de acceso a la información en todo el país y en todos los órdenes de gobierno. Es por ello que el artículo segundo transitorio de esta Minuta de decreto establece la obligación a la Federación, los Estados y el Distrito Federal, para que en un plazo no mayor de un año contado a partir de la entrada en vigor del Decreto de Reformas al artículo 6° constitucional, expidan nuevas leyes o modifiquen las existentes, en su caso, a fin de ajustarlas a las nuevas bases y principios constitucionales.

3.2. La cuestión municipal

La iniciativa de reforma al artículo 6° constitucional aprobada por la Colegisladora reconoce al propio Congreso de la Unión y a las Legislaturas Estatales y la Asamblea del Distrito Federal, como los ámbitos habilitados para legislar en materia de derecho de acceso a la información. Esto no quiere decir que los municipios no puedan establecer sus propios reglamentos de transparencia acordes con sus realidades administrativas y financieras, quiere decir que la garantía de un derecho convertido en derecho fundamental, queda bajo la tutela y jurisdicción de los órganos señalados por las leyes estatales. Asimismo, la reforma al artículo 6° supone que los reglamentos municipales no podrán contradecir ni estar por debajo de los estándares que definen las leyes estatales y por supuesto, de los principios y bases que establece la propia Constitución.

Supone, igualmente, que la última palabra respecto de la reserva y confidencialidad de la información, determinada en primera instancia por los Municipios, será la que dicten los organismos estatales en materia de transparencia.

Son dos razones poderosas las que han impulsado a la Colegisladora a delimitar esa jerarquía: por una parte evitar una perniciosa e impracticable proliferación de autoridades de transparencia en 2,443 demarcaciones municipales y 16 delegaciones en el caso del Distrito Federal; por otra parte, propiciar una mayor coherencia de criterios y de resoluciones de apertura en los territorios estatal y nacional, mediante la existencia de sólo 32 órganos estatales y uno federal.

De esa forma se respeta plenamente la concepción constitucional, según la cual los derechos fundamentales son tutelados por los órdenes jurídicos a nivel estatal y federal; se permite la construcción soberana de legislaciones y autoridades de acceso en los Estados de la Federación y se da libertad a los municipios para desarrollar políticas institucionales y administrativas propias, nunca inferiores a las que señala la Constitución y bajo control de una autoridad estatal.

Es de capital importancia subrayar que serán los Poderes Legislativos Estatales los encargados de promulgar leyes y/o reformas legales que establezcan órganos u organismos especializados, y con la necesaria autonomía -operativa, de gestión y de decisión-, para arbitrar las controversias en materia de acceso a la información. Se desprende de ahí que serán estos organismos los encargados de garantizar el derecho de acceso a la información en el nivel subnacional.

Este diseño de consenso dará mayor coherencia al conjunto de instituciones del derecho de acceso a la información. Su creación conforme a las mismas bases permitirá, en el mediano plazo, establecer

comparaciones; generar discusiones sobre criterios de apertura informativa o de reserva de la información; disponer de estadísticas equiparables que permitan conocer el estado de la implementación del derecho de acceso a la información en el país; construir una jurisprudencia consistente y armónica, entre otros aspectos relevantes.

Como se ve, la lógica de la reforma no es la homologación que ignora diferencias propias de las entidades ni la merma de atribuciones para los estados: se trata de la construcción de un edificio que permita al país avanzar efectivamente en la consolidación de las instituciones y leyes de la transparencia y el acceso a la información.

3.3. Los partidos políticos

Un aspecto relevante de la iniciativa se refiere a la precisión de quiénes son, para efectos de la reforma, sujetos obligados del derecho de acceso a la información. La Colegisladora en su dictamen establece que la frase "cualquier autoridad, entidad, órgano y organismos federal, estatal o municipal" comprende todo el universo de los sujetos obligados. Comenta en su dictamen que el término "entidad" se refiere a aquellas del sector paraestatal, tales como organismos públicos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos públicos. Aclara sin embargo que el término "entidad" no comprende a las entidades de interés público a las que se refiere el artículo 41 de la Constitución, es decir a los partidos políticos.

Una revisión cuidadosa de los antecedentes de la reforma constitucional que ahora se dictamina muestra que, en el texto original de la iniciativa que se presentó el 19 de diciembre de 2006, a la sesión plenaria de la Cámara de Diputados, firmada por los Coordinadores de los grupos parlamentarios de los ocho partidos políticos, y que retoma el texto de la iniciativa de Chihuahua, propuesta por los gobernadores de Aguascalientes, Chihuahua, Veracruz, Zacatecas y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, se establecía en una de sus fracciones que el procedimiento expedito para solicitar información podría interponerse "ante todos los órganos del Estado, federal, estatal y municipal, y *los partidos políticos*" (énfasis añadido). El texto aprobado por la Cámara de Diputados excluye de manera específica a los partidos políticos. Por ello, y para dar claridad al sentido de la reforma respecto de los partidos políticos, se considera necesario abundar en esta cuestión.

Una lectura cuidadosa del texto de la reforma, del dictamen de la Colegisladora, así como de los antecedentes que en la materia existen, tanto legislativos como los que en la materia ha establecido el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, permiten precisar que si bien por razones de técnica legislativa, y debido a su naturaleza y su especificidad como organismos de la sociedad, no se ha considerado conveniente que los partidos políticos sean sujetos obligados directos del derecho al acceso a la información, ello no obsta para que a través del sujeto obligado en la materia, que son el Instituto Federal Electoral y los Institutos Electorales locales, según sea el caso, los ciudadanos puedan tener acceso a la información de los partidos políticos, en los términos que precise la legislación secundaria que al respecto se expida. En otras palabras, los partidos políticos, al no ser autoridad pública, no pueden ejercer del mismo modo y bajo las mismas condiciones las obligaciones de acceso a la información y transparencia, pero deben cumplirla bajo sus propias

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

modalidades porque son sujetos indirectos del derecho de acceso a la información. Los siguientes elementos dan soporte a esta afirmación.

El dictamen de la Colegisladora, al analizar la fracción VI de la reforma, establece con toda precisión que las leyes determinarán la manera en cómo los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales, sin importar su naturaleza pública o privada. En el caso que nos ocupa, resulta evidente que los partidos políticos son personas morales, mismas que tienen además la calidad de entidades de interés público, y que son financiados predominantemente por recursos públicos, que le son entregados a través del Instituto Federal Electoral. Esto es reconocido por el propio dictamen de la Cámara de Diputados que dice que se consideran incluidos dentro de la obligación de rendir informes “los partidos políticos y otras entidades de interés público”.

Esta situación no es nueva y de hecho se encuentra ya regulada por la Ley. En efecto, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece en su artículo 11 que “Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorías y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los Recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el periodo de fiscalización respectivo”. El segundo párrafo del mismo artículo precisa además que “cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales”. En otras palabras, la actual Ley Federal ya establece que los ciudadanos podrán, a través del IFE, acceder a la información que sobre el uso de los recursos públicos hagan los partidos políticos y las agrupaciones políticas.

A mayor abundamiento, el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece en sus artículos 16 y 18 como facultades del Comité de Información del Instituto y de la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, con motivo de las solicitudes de información y los recursos, respectivamente, “requerir a los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales la información que posean, vinculada con las atribuciones que legalmente corresponden al Instituto, y que no haya sido clasificada por los partidos y agrupaciones políticas como temporalmente reservada o confidencial, en los índices respectivos”. El mismo Reglamento establece en su artículo 28 un procedimiento específico para solicitar información a los partidos y agrupaciones políticas, en particular aquella referida al uso de recursos públicos y privados recibidos, los sueldos y prestaciones de sus dirigentes, la conformación de su estructura orgánica y sus órganos directivos y los procedimientos para su integración o renovación, o la integración de su padrón de militantes, entre otras. Asimismo, los partidos políticos tienen la obligación de salvaguardar los datos personales contenidos en la información que entreguen al Instituto.

Por su parte, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información de los partidos políticos, a través del IFE. Así, por ejemplo, la Sala Superior ha discernido que a partir del deber del Estado de

garantizar el derecho fundamental a la información, todo ciudadano mexicano, como parte de su derecho de asociación política, tiene derecho a conocer la información contenida en los registros públicos relativos a los partidos políticos. En este sentido, que los ciudadanos tengan información básica sobre los partidos políticos constituye un prerequisite para el ejercicio de las libertades de asociación y afiliación, y por ello dichas libertades comprenden el derecho de tener información sobre quienes integran los cargos directivos de un partido político. Ello con objeto de que los ciudadanos puedan decidir libremente afiliarse o no a determinado partido político. La misma Sala Superior ha reconocido que el ejercicio del derecho a ser informado tiene límites, a consecuencia de que deben tomarse en cuenta los intereses nacionales, de la sociedad y el respeto a derechos de terceros. Por ello, el acceso a cierta información de los partidos políticos, como los datos personales de sus afiliados, debería estar restringido, pues su divulgación afectaría los derechos de terceros. Sin embargo, la información requerida, sobre aspectos básicos de un partido político, debe ser pública (véanse las sentencias 117/2001, 127/2001 y 128/2001, que dieron origen a la tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002[4])

En otro caso (Expediente SUP-JDC-042/2004) la Sala Superior ha establecido que "todo ciudadano mexicano, en ejercicio de su derecho de voto, de asociación y participación política, tiene el derecho de estar informado acerca de quienes integran los cargos directivos de los partidos políticos nacionales, al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales, quedando comprendidos, entre otros, los sueldos y prestaciones que perciben sus cuadros directivos, la conformación de su estructura política, así como sobre los procedimientos efectivamente seguidos en determinado momento para la integración y renovación de tales órganos, atendiendo también a la naturaleza pública del registro correspondiente que lleva a cabo la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral y a la facultad de vigilancia sobre ingresos y egresos de los partidos políticos que lleva a cabo dicho Instituto a través de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas". En la misma sentencia el Tribunal razonó que "no es óbice....el que la Ley de Transparencia no contemple como sujeto obligado a los partidos políticos nacionales...máxime que en este caso la solicitud de información no está dirigida directamente hacia un partido político, sino hacia un órgano federal autónomo como es el Instituto Federal Electoral, quien por las facultades legales que ejerce, tiene acceso a la información relativa a los ingresos y egresos de los partidos políticos....."

De este modo, en la interpretación que el Tribunal ha hecho en materia de acceso a la información ha sido claro en considerar que este derecho está claramente constituido como un derecho fundamental, y es una condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos. Por ello, cualquier persona puede solicitar a las autoridades electorales la más amplia información sobre la vida de los partidos políticos, teniendo éstas la obligación de entregarla, sea porque obre en sus archivos, o mediante una petición expresa a los partidos políticos que son los depositarios de esta información.

En otras palabras: los partidos políticos, ya son sujetos obligados, si bien indirectos, de las leyes de transparencia (de la federal y de las locales); atendiendo a su especificidad, al hecho de que no son autoridades públicas, han de ejercer sus obligaciones de transparencia y el acceso a la información

Reforma al 6° constitucional que establece el derecho de acceso a la información pública en un derecho fundamental de los mexicanos

de un modo distinto que atienda su particularidad; y esa manera diferente de ejercer el derecho, ha de ser regulada por sus leyes específicas, en este caso con los Códigos Electorales de la Federación y de los Estados de la República.

A mayor abundamiento, la expectativa social y ciudadana de que los partidos políticos queden obligados en la Ley Suprema a rendir los informes que les reclame la ciudadanía, con las reservas legalmente determinadas, se corresponde con la elevada consideración que la Carta Magna del país les reconoce para promover acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes electorales federales o locales, las que los ubica en el régimen político no solo como entidades de interés público, sino a la par de los demás autorizados para ese efecto: el treinta y tres por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores, de los integrantes de los órganos legislativos estatales o de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

Lo anterior significa que los partidos políticos son instituciones integrantes del régimen constitucional, por lo que al lado de sus prerrogativas, que garantizan su participación representativa, están igualmente investidos de obligaciones y responsabilidades que aseguran su presencia democrática. De allí que la información que les reclame la ciudadanía, en orden a la transparencia con la que deben conducirse las instituciones republicanas, debe estar disponible en todo tiempo, considerando desde luego que no constituya una intromisión injustificada en la vida interna de los partidos y sin que se ponga en riesgo la información estratégica de su acción política y electoral.

En síntesis, es perfectamente clara la intención del Constituyente Permanente de reconocer el derecho de los ciudadanos de informarse respecto del uso que de los recursos públicos hagan los partidos políticos, así como de otros aspectos relevantes de la vida de estas instituciones, bajo los mismos principios de reserva o confidencialidad que puedan ser aplicados.[5] La única peculiaridad es que este derecho no se ejercerá de manera directa ante los partidos políticos, sino que deberá realizarse ante la autoridad electoral correspondiente. Las leyes secundarias, sea mediante una reforma a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y las leyes estatales en la materia o bien al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y los códigos estatales, tendrán que establecer los procedimientos más detallados que permitan el ejercicio efectivo de este derecho.

4. La fundamentación de las excepciones a la publicidad es responsabilidad de los sujetos obligados

Como se ha dicho, el único principio permanente y sin plazo oponible al principio de publicidad es el respeto a la vida privada, conquista civilizatoria y marco que da orden a una convivencia democrática. Las demás excepciones serán fruto de las controversias y deliberaciones que resuelvan las autoridades especializadas en esta materia.

Las excepciones al derecho de acceso a la información, fundadas en el interés público y en la protección de la vida privada requieren de lo que en la doctrina se consideran las “pruebas de daño y de interés público”. La primera se refiere a que cuando el Estado reserve temporalmente por

razones de interés público alguna información no basta la simple declaración de reserva, sino que tiene la obligación de motivarla y fundarla “mediante un balance del daño que pudiera generar su divulgación en un momento determinado”. La segunda prueba, implica que cuando excepcionalmente se deba difundir datos personales por motivos de interés público, corresponde a la autoridad el deber de justificar, con previa garantía de audiencia del ciudadano afectado, que existe un interés superior de la sociedad para divulgar la información personal[6].

5. Régimen transitorio

La Minuta de mérito establece en su régimen transitorio que la Federación, los Estados y el Distrito Federal expidan las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia, o en su caso, realicen las modificaciones necesarias, a más tardar en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor del decreto, plazo que estas comisiones unidas consideran razonable si se considera que todas las entidades ya cuentan con una ley. En todo caso, el incumplimiento de este plazo, podría dar lugar a una controversia por omisión legislativa.

La Federación y las entidades federativas deberán 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 a los que se refiere la Minuta, a más tardar dentro de los dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Al respecto, estas comisiones dictaminadoras coinciden con lo anterior, toda vez que el IFAI cuenta ya con la tecnología requerida para hacer funcionar un sistema remoto de acceso a la información, en consonancia con las particularidades de cada una de las leyes que se emitan en los estados, tecnología que además ha puesto a disposición sin costo alguno para los gobiernos que así lo han decidido, lo que representaría un ahorro neto para las entidades federativas y un mecanismo de fácil acceso para los solicitantes de información. De esta manera se hace absolutamente viable la construcción de una plataforma nacional de acceso a la información pública gubernamental en todas las entidades del país.

Por las razones anteriormente expuestas, se considera procedente incorporar en el texto constitucional la propuesta de la Minuta en estudio, por lo que las comisiones dictaminadoras sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente PROYECTO DE

DECRETO QUE ADICIONA UN SEGUNDO PARRAFO CON VII FRACCIONES AL ARTICULO SEXTO DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona un segundo párrafo con VII fracciones al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o.- ...

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.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos de competencia, deberán expedir las leyes en materia de acceso a la información pública y transparencia,

o en su caso, realizar las modificaciones necesarias, a más tardar un año después de la entrada en vigor de este Decreto.

Tercero.- La Federación, los Estados y el Distrito Federal deberán 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 a los que se refiere este Decreto, a más tardar en dos años a partir de la entrada en vigor del mismo. Las leyes locales establecerán lo necesario para que los municipios con población superior a setenta mil habitantes y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal cuenten en el mismo plazo con los sistemas electrónicos respectivos.

Salón de Sesiones de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los diecinueve días del mes de abril de dos mil siete.

COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS, SEGUNDA

- ¹ Véase por ejemplo Banisar, David (2005). Freedom of Information and Access to Government Record laws Around the World, disponible en www.privacyinternational.org. Y López-Ayllón, Sergio (coord). Democracia, Transparencia y Constitución (propuestas para un debate necesario). IJ-UNAM e IFAI. México, 2006.
- ² Becerra Ricardo y Lujambio Alonso. "Democracia, Transparencia y Constitución", *¿Por qué Constitucionalizar?*, p. 197, IJ-UNAM e IFAI. México, 2006.
- ³ Merino Mauricio, *Muchas Políticas y un solo Derecho*, y Guerrero Eduardo y Leticia Ramírez, *La Transparencia en México en el ámbito Subnacional: Una Evaluación Comparada de las Leyes Estatales*, en López Ayllón, "Democracia, Transparencia y Constitución", IJ UNAM e IFAI, México, 2006.
También puede verse Villanueva, Ernesto, *et al* "Derecho de Acceso a la Información Pública en México: Indicadores Legales". LIMAC, CUC, USAID, Innovación México, México, 2005.
- ⁴ Derecho a la información en materia político electoral. Alcances jurídicos de la prerrogativa de los ciudadanos para conocer datos que obren en los registros públicos relativos a los partidos políticos. Revista Justicia Electoral 2003, suplemento 6, pp. 17-19, Sala Superior, tesis S3ELJ 58/2002.
- ⁵ En este mismo el dictamen de la Cámara de Diputados dice al respecto: "De esta manera, la reforma propuesta no exime a los partidos políticos de sus obligaciones de acceso a la información y transparencia, ni a ninguna otra figura de autoridad pública o de interés público. Significa que las leyes que las regulan (por ejemplo el Código de Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales a los partidos políticos; la Ley de Entidades Paraestatales en el caso de los fideicomisos que cobran forma de institución, la Ley de Instituciones de Crédito en el caso de los fideicomisos bajo la forma de contratos, o la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles) deben desarrollar y traducir, en sus peculiaridades específicas, las bases mínimas constitucionales que se proponen con la adición.
- ⁶ López-Ayllón, Sergio, "Democracia, Transparencia y Constitución". *La constitucionalización del derecho a la información*, IJ-UNAM e IFAI, México, 2006.

Reforma al artículo 6° constitucional que establece el acceso a la
información pública como un derecho fundamental de los mexicanos
se terminó de imprimir en el mes de octubre de 2007
Tiraje: 3,000 ejemplares

Edición a cargo de:
Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
(IFAI)



ifai

Instituto Federal de Acceso
a la Información Pública