

LA LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA MEXICANA EN PERSPECTIVA INTERNACIONAL

John M. Ackerman

La fuerza y efectividad de la nueva ley de acceso a la información pública (LAI) en México destaca en el ámbito internacional. Esta ley constituye un sobresaliente ejemplo del nuevo tipo de LAI que se ha venido gestado recientemente en el mundo, sobre todo en las democracias emergentes. Junto con Sudáfrica, Corea del Sur, Tailandia y más de 20 países de Europa Oriental, México ha establecido estándares internacionales en materia de acceso a la información. Las leyes de estos últimos países tienden a ser más fuertes y sólidas que los clásicos marcos normativos originados en Suecia, Colombia y los Estados Unidos, e incluso han rebasado las LAI recientemente aprobadas en Alemania, Inglaterra y Suiza que cuentan con sistemas democráticos más consolidados.

En una democracia nueva, el acceso a la información no es simplemente una buena idea que ayuda a combatir la corrupción haciendo que el gobierno sea más efectivo. El derecho a la información también es concebido como una garantía primordial que permite a la ciudadanía empujar la democracia hasta sus últimas consecuencias. Tras décadas de asfixia y represión en regímenes autoritarios, los actores sociales se cansan de ser tratados como súbditos pasivos y se encuentran totalmente dispuestos a asumir su papel como ciudadanos activos. De ahí que el diseño e implementación de una nueva ley de acceso a la información pública esté inspirada por ideales de esperanza y empujada por demandas sociales combativas.

Sin embargo, a pesar de los numerosos logros de la LAI mexicana, existe una serie de problemas importantes tanto con su diseño legal como con su implementación. Por ejemplo, la ley carece de un pleno y claro respaldo constitucional, la atención prestada a los recursos de revisión no es igual en todas las dependencias gubernamentales y el acceso a la información financiera es sumamente limitada. Este ensayo evalúa la nueva ley mexicana a la luz de la experiencia internacional en materia de acceso a la información.

La LAI mexicana destaca por tres características innovadoras. En primer lugar, la ley explícitamente señala que ninguna de las excepciones para el acceso a la información pública se aplicará “cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad” (Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, artículo 14). Por ello toda aquella información relacionada con asuntos delicados, tales como las desapariciones, los asesinatos políticos,

la persecución de las minorías étnicas y la censura, debe ser pública aún si se arguyera que ello afectaría “la seguridad nacional” o algún otro interés del Estado incluido en los artículos 13 y 14 de la ley. La mera existencia de una cláusula tan de avanzada representa un gran logro y distingue a México dentro del ámbito internacional, aún cuando en la práctica la interpretación e implementación de la misma ha generado algunos debates y problemas. Ninguna otra ley de acceso a la información en el mundo contiene una cláusula semejante.

La ley mexicana también contiene garantías procedimentales particularmente fuertes. Cada dependencia del Poder Ejecutivo debe establecer una unidad de enlace que atienda las solicitudes de información y responda a las mismas en un plazo máximo de 20 días hábiles. Si la unidad no responde dentro de este plazo, automáticamente la solicitud se asume como aceptada y la dependencia debe proporcionar la información respectiva en un plazo de 10 días hábiles. Esto es conocido como *afirmativa ficta* y su existencia resulta crucial, pues presiona de manera considerable a las dependencias gubernamentales para que respondan en forma expedita a las solicitudes de la ciudadanía. Al respecto, sólo las leyes de acceso en Colombia y en Austria contienen garantías procedimentales similares.¹

Las investigaciones sobre el tema han mostrado que las “negativas mudas” son una forma de evasión muy generalizada a nivel internacional, lo cual mina seriamente la efectividad de las LAI.² Pero México es una excepción. Sus salvaguardas procedimentales hacen que la responsabilidad por entregar la información recaiga sobre la dependencia gubernamental en caso de que ésta no responda. Así, un estudio del *Instituto para la Sociedad Abierta* (OSI, por sus siglas en inglés) sitúa a México en primer lugar a nivel mundial en lo relativo a respuestas escritas explícitas a solicitudes de información.³

Asimismo, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) de México se destaca en el escenario mundial por ser una entidad supervisora particularmente poderosa. El IFAI funciona simultáneamente como un tribunal administrativo, encargado de revisar las respuestas negativas emitidas por las dependencias federales, y como un *ombudsman*, responsable de fortalecer la “cultura de la transparencia” tanto en el Estado como en la sociedad. Aunque forma parte del Poder Ejecutivo federal, cuenta con una autonomía financiera y operativa considerable y está encabezado por cinco consejeros que ocupan sus cargos por períodos de siete años y cuya designación debe ser aprobada por el Senado.

¹ Véase: Villanueva, Ernesto, *Derecho de acceso a la información en el mundo*, IJ/UNAM-Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, México, 2006.

² Open Society Institute Justice Initiative, *Transparency & Silence: A Survey of Access to Information Laws and Practices in 14 Countries*, 2006, p. 38.

³ *Ibid.* p. 43.

En el mundo, sólo unos cuantos países cuentan con un organismo independiente tan poderoso encargado de supervisar las disposiciones en materia de acceso a la información. Existen instituciones similares en Irlanda, Sudáfrica, Serbia y Eslovenia, pero incluso el desempeño de éstas se ha visto obstaculizado por algunas debilidades operativas o interferencias políticas.⁴ Es necesario advertir que el IFAI no ha escapado a estas lógicas. Recientemente el Instituto se ha visto inmerso en sus propias dificultades políticas. El nuevo Comisionado Presidente del IFAI, Alonso Lujambio, ha sido cuestionado por ser un amigo íntimo del Presidente Calderón y a pesar de que Lujambio es muy cercano al partido en el gobierno, se ha negado a deslindarse de casos que podrían implicar conflictos de interés. Todavía está por verse si ello puede afectar en forma concreta el desempeño y la legitimidad del Instituto.

Durante los primeros tres años de la implementación de la LAI mexicana (2003-2006), el Poder Ejecutivo federal recibió un total de 159,639 solicitudes de información y dio respuesta a 88.9 por ciento (141,849) de éstas.⁵ En dicho período el IFAI también recibió 7,473 recursos de revisión.⁶ Las cifras anuales son igualmente impresionantes. En 2005 hubo 50,127 solicitudes, 44,598 respuestas y 2,639 recursos de revisión.⁷ El IFAI suele ser bastante proactivo en sus resoluciones de los recursos interpuestos; durante 2005 revirtió o modificó la respuesta de las dependencias en más de 40 por ciento de los casos.⁸

En comparación con otros países, estas cifras sobresalen de manera positiva, Por ejemplo, en Italia la ley de acceso se usa relativamente poco. Durante 2004 el gobierno recibió sólo 2,160 solicitudes de información.⁹ En Australia el gobierno recibió 39,265 solicitudes de información durante el año fiscal 2004-2005, pero sólo dio respuesta a 67.27 por ciento dentro del plazo legal de 30 días.¹⁰ En Inglaterra durante 2005, el primer año en que operó plenamente, la nueva ley se utilizó en 38,108 ocasiones y se dio respuesta a 87 por ciento de las solicitudes dentro del plazo establecido.¹¹ El uso de la ley de acceso en México ya se encuentra al nivel de la LAI de los Estados Unidos. Durante el año fiscal 2004-2005 el gobierno estadounidense recibió 52,010 solicitudes de información¹² y procesó 2,921 recursos de revisión.¹³ Se trata de un logro impresionante para México, tomando en cuenta

⁴ Véase: Ackerman, John y Sandoval, Irma Eréndira, "The Global Explosion of Freedom of Information Laws", *Administrative Law Review*, Vol. 58, Núm.1, pp. 85-130: 105.

⁵ www.sisi.org.mx, información actualizada al 12 de octubre de 2006.

⁶ *Idem*

⁷ www.sisi.org.mx

⁸ http://www.ifai.org.mx/test/new_portal/InformealHCongreso.pdf, p. 18

⁹ http://www.governo.it/Presidenza/ACCESSO/volumi_accesso/volume_10.pdf

¹⁰ <http://www.ag.gov.au/agd/www/agdhome.nsf/AllDocs/E04E14CDAB8B62ABCA2570C8000D7330?OpenDocument>

¹¹ Department for Constitutional Affairs, *Freedom of Information Annual Report 2005: Operation of the FOI Act in Central Government*, May, 2006, p.3. Disponible en: www.foi.gov.uk.

¹² http://www.usdoj.gov/oip/annual_report/2005/05foiapg5.htm

¹³ http://www.usdoj.gov/oip/annual_report/2005/05foiapg6.htm

que el aparato administrativo de los Estados Unidos es mucho más grande y que en ese país la ley se aprobó hace tres décadas.

No obstante estos sobresalientes resultados, la LAI mexicana también muestra ciertas debilidades al examinarla desde una perspectiva internacional. Por ejemplo, en comparación con otros países, el respaldo constitucional al derecho de acceso a la información es relativamente débil. En 1977, se reformó el artículo 6 de la Constitución para incluir una afirmación bastante escueta y ambigua: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. Ello se complementó con el “derecho de petición” que está consagrado en el artículo 8 Constitucional. Este tipo de disposiciones, tan amplias, se pueden interpretar de muchas maneras y no aseguran un acceso pleno a la información. Asimismo, no hay ninguna disposición constitucional que obligue a las entidades federativas y los municipios a ser transparentes.

En este campo, otros países se encuentran por delante de México.¹⁴ Por ejemplo, la Constitución de Sudáfrica establece que todos tienen el derecho a acceder tanto a “la información en manos del Estado” como a “cualquier información en manos de cualquier otra persona y que se requiera para ejercer o proteger cualquier derecho” (artículo 32). La Constitución de Colombia fija firmemente el derecho a “informar y recibir información veraz e imparcial” (artículo 20) y también incluye el derecho a acceder a los documentos públicos (artículo 74). La Constitución de Estonia señala en forma explícita que todas “las autoridades locales y estatales están obligadas [...] a proporcionar información acerca de sus actividades [...]” (artículo 44). En Suecia, la ley de acceso a la información tiene, por sí misma, rango constitucional y el derecho de acceso a la información está incluido en el primer artículo de la Constitución. Todos estos textos son más claros y de mayor alcance que aquellos incluidos en la Constitución mexicana. Por otra parte, aunque México está muy por delante de los Estados Unidos, cuya Constitución no menciona en ninguna parte el derecho de acceso a la información, todavía hace falta un respaldo constitucional más explícito, sobre todo en el ámbito de los estados y los municipios.

Otra debilidad de la ley mexicana es que el IFAI no tiene competencia sobre dependencias que no sean del Poder Ejecutivo federal. Aunque la ley de acceso a la información pública se aplica a los poderes Legislativo y Judicial, así como a dependencias autónomas, como el IFE y la CNDH, el IFAI no puede obligar a ninguna entidad autónoma, ni a los poderes Legislativo

¹⁴ Véase: Banisar, David, *Freedom of Information Around the World 2006: A Global Survey of Access to Information Laws, Privacy International*, 2006. Disponible en: [http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd\[347\]=x-347-543400](http://www.privacyinternational.org/article.shtml?cmd[347]=x-347-543400); Villanueva, Ernesto, “Tendencias en el reconocimiento constitucional del derecho de acceso a la información pública”, en: López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, México, IJ/UNAM-IFAI, 2006, p. 19-44; y Ackerman, John y Sandoval, Irma, *Leyes de acceso a la información en el mundo*, IFAI, México, 2005.

o Judicial a divulgar información. Cada una de estas dependencias o poderes del Estado maneja en forma independiente los recursos de revisión. Desafortunadamente, ninguna de estas instancias o entidades autónomas ha creado un mecanismo revisor independiente, equivalente al IFAI.¹⁵ En estas instituciones el proceso de revisión toma la forma de una revisión administrativa interna en vez de una apelación ante un ombudsman independiente o un comisionado de información, las tres modalidades imperantes en el ámbito mundial en materia de supervisión y seguimiento.¹⁶ Como producto de ello, tales dependencias presentan resultados menos satisfactorios en términos de acceso a la información que los exhibidos por parte del Poder Ejecutivo federal.¹⁷

México tampoco está a la vanguardia en materia de acceso a la información financiera. La Secretaría de Hacienda es la dependencia que más frecuentemente niega acceso a información gubernamental.¹⁸ Una de las áreas claves de opacidad es la información sobre los fideicomisos, dependencias fuera del presupuesto en las que se entremezclan dineros gubernamentales y privados.¹⁹ La opacidad en esta área se basa en una reserva especial prevista en la ley mexicana por la cual al gobierno le queda prohibido para compartir información que podría “dañar la estabilidad económica o financiera.” Esta reserva abre un campo muy amplio para la evasión a la ley de acceso. Ninguna otra LAI en el mundo contiene una cláusula de reserva semejante, protegiendo la “estabilidad” económica en forma tan generalizada.

México siempre ha sido conocido por la fortaleza de sus instituciones gubernamentales. Durante los 71 años en que gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), no hubo un solo golpe de Estado, se realizaron elecciones presidenciales cada seis años y se reformó la Constitución en más de 300 ocasiones. De la misma manera, la transición de México a la democracia ha sido institucional. En vez de un conflicto armado o un “pacto” extralegal, la transición consistió en una negociación de un paquete de reformas electorales fundamentales que crearon el IFE y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en 1996.

La nueva ley mexicana de acceso a la información así como el IFAI siguen en la misma tradición y promesa de institucionalizar los logros democráticos del país. Aún así, a la larga

¹⁵ CIDE-IFAI, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la LFTAIPG*, 2007. Disponible en: http://www.ifai.org.mx/oso/informes/Osos_Estudio.htm.

¹⁶ Roberts, Alasdair, *Access to Government Information-An Overview of the Issues*, The Carter Center, Working Paper, 1999. Disponible en: www.transparency.org/working_papers/roberts/roberts.foi.html.

¹⁷ CIDE-IFAI, *op. cit.*

¹⁸ Véase: Flores, Ulises, *El derecho de la información o las nuevas reglas para la secrecía: el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, Tesis en Gobierno y Asuntos Públicos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Mexico, 2006.

¹⁹ Véase el ensayo de Irma Sandoval en el presente volumen para mayor discusión de este importante tema.

el desempeño institucional depende tanto de la voluntad política como de la probidad e independencia de los individuos directamente encargados de las instituciones. Como nos enseñaron los acontecimientos de las elecciones de 2006, nada garantiza que después de dar un paso hacia adelante no se den dos para atrás. La democracia y la transparencia no se conquistan de una vez y para siempre. No hay tregua en la lucha por profundizar la rendición de cuentas y fortalecer las instituciones democráticas.