



¿Cuáles son los retos para la transparencia y acceso a la información, con la aprobación de la reforma constitucional en la materia?

Guillermo Ávila¹

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

Una de las grandes noticias en el primer año de este nuevo gobierno es la aprobación de la reforma constitucional en materia de transparencia. Habrá que decir, sin embargo, que se trata de un logro compartido: si bien el presidente fue quien propuso inicialmente esta reforma, en el trabajo sustantivo en el Congreso participaron tanto las y los legisladores como representantes de los sectores interesados: el mismo gobierno, los organismos autónomos y la sociedad civil organizada. A continuación se explican varios aspectos de la reforma, para tratar de entender su importancia, sus alcances y lo que debe esperarse.

Recuento breve del proceso legislativo

En septiembre de 2012, el entonces presidente electo entregó su iniciativa de reforma constitucional en materia de transparencia a los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República. El objetivo principal de esta reforma era “dotar de autonomía y modernizar el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos”² (IFAI), para ampliar los alcances de su mandato.

La fase de dictamen en el Senado – que es el momento en que se analiza, discute y acuerda el contenido de la iniciativa para convertirla en ley – fue ejemplar: después de que se presentaron otras dos iniciativas sobre el tema – por parte del PAN y PRD – se inició un proceso de debate e intercambio de observaciones e inquietudes entre grupos interesados en la transparencia y el derecho de acceso a la información, incluyendo las organi-

1 Investigador del área de Transparencia y Rendición de Cuentas

2 ‘Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 6º, 73º, 76º, 78º, 89º, 105º, 110º, 111º, 116º y 122º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan senadoras y senadores integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México del Senado de la República’ [Versión electrónica disponible en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/Proceso/Iniciativa-PRI-PVEM.pdf. Consulta del 27 de noviembre de 2013].



zaciones de la sociedad civil (OSC), integrantes del sector académico, funcionarios públicos de los órganos garantes y de los entes que se convertirían, mediante la reforma, en sujetos obligados directos.

El resultado de ello fue un dictamen 'orientado al fortalecimiento de las facultades de los órganos de transparencia, buscando ampliar la protección del derecho de acceso a la información (DAI) y promover el ejercicio libre y pleno de este derecho'³ que incorporó los estándares más altos en la materia – que enlistaremos más adelante.

La Cámara de Diputados recibió la minuta en diciembre de 2012 en su calidad de 'cámara revisora'⁴. Esta etapa del proceso fue exactamente la contraria a la anterior: cerrada, sin información, excluyendo casi por completo cualquier tipo de participación. Cuando finalmente se hicieron públicas las modificaciones a la minuta del Senado, propuestas por la bancada del PRI, se pudo ver que eran claramente contrarias a lo que estipulaba aquella y, aun peor, vulneraban el derecho de acceso a la información en su estado vigente. Esos puntos eran: 1) la ampliación de actores con la posibilidad de impugnar las resoluciones del IFAI, con lo que se dejaba sin efectos su carácter de inatacable y definitiva; 2) la definición de los partidos políticos como sujetos obligados indirectos; 3) quitar al IFAI la posibilidad de interponer acciones de inconstitucionalidad contra leyes que pudieran afectar el DAI y 4) la designación de las y los comisionados exclusivamente por el presidente.

Sin embargo, la presión que las OSC - y el Senado – ejercieron para oponerse a estos cambios sirvió para que no se incluyeran y que la minuta del Senado se aprobara casi en sus términos. A pesar de ello, se mantuvo una de las modificaciones: facultar a la Consejería Jurídica de la Presidencia para interponer un recurso de revisión ante la SCJN si considera que una resolución del IFAI puede vulnerar la seguridad nacional.

Una vez aprobada, regresó al Senado, en donde, inesperadamente, se intentó hacer una modificación adicional para dar al Banco de México la misma facultad que a la Consejería Jurídica, en el ámbito de sus competencias. Una vez más, los senadores involucrados en la discusión del tema escucharon a los demás sectores interesados y no se incluyó esa disposición. La reforma finalmente se aprobó el 20 de noviembre y el 26 del mismo mes en la Cámara de Diputados, 14 meses después de su presentación.

El contenido

Los estándares de vanguardia a los que nos referimos arriba son:

1. Dotar de autonomía constitucional al organismo encargado de transparencia y acceso a la información pública a nivel federal (IFAI) y facultarlo para conocer los asuntos relacionados con el acceso a la información pública de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los tres poderes, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física o moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal, lo cual provocará que los órganos de transparencia en los organismos autónomos y los poderes legislativo y judicial cumplan con las condiciones de especialización, independencia y autonomía especificados en la Constitución Política.

³ 'Posicionamiento frente al dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación y de Anticorrupción y Participación Ciudadana en Materia de Transparencia' [Versión electrónica disponible en <http://fundar.org.mx/mexico/?p=9364>. Consulta del 27 de noviembre de 2013]. Funa

⁴ Para entender el proceso legislativo hay que leer el artículo 72º constitucional. Para una versión en 'lenguaje ciudadano': http://www.curul501.org/proceso_legislativo.



2. Agregar de manera explícita, como sujetos obligados directos, a los partidos políticos, los sindicatos y los fideicomisos públicos, además de incluir al Poder Legislativo y al Judicial – con excepción de la SCJN – en la jurisdicción del órgano garante federal, con lo cual se establecerá un régimen de transparencia más amplio en ámbitos fundamentales de interés público y elementales para el funcionamiento democrático.
3. Definir que las resoluciones del IFAI para los sujetos obligados serán vinculatorias, definitivas e inatacables, con lo que se restringe la posibilidad de impugnar las decisiones de los órganos de transparencia ante órganos administrativos o jurisdiccionales⁵, haciendo costoso y lento el acceso a la información. Sin embargo, todos los organismos constitucionalmente autónomos, así como el Ejecutivo y el Congreso cuentan con la facultad de interponer controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) cuando consideren que existe invasión de competencias.
4. Incorporar la obligación de los sujetos obligados de documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones, con lo que se combaten las negativas de acceso a la información argumentando la inexistencia de la información.
5. Establecer la obligación, para los sujetos obligados, de contar con información completa y actualizada sobre el ejercicio de los recursos públicos y los indicadores que permitan rendir cuenta de los resultados obtenidos lo que permitirá un escrutinio público mayor del desempeño de las autoridades públicas.
6. Desarrollar un método de designación de las y los comisionados de los órganos garantes que recae en el Poder Legislativo, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, con la posibilidad de veto en dos ocasiones por el poder ejecutivo. Este procedimiento busca promover la independencia y legitimidad de aquellas personas encargadas de la protección del derecho de acceso a la información. Incorpora también la perspectiva de género para los nombramientos.

Los retos

Hay de diferente tipo. De manera muy general, podemos decir que hay retos de forma y de fondo. Los primeros, relacionados con el proceso legislativo, se refieren tanto a la construcción de acuerdos entre las fuerzas políticas como al método de elaboración del contenido de las leyes que reglamentarán la reforma constitucional. Los de fondo son el contenido en sí mismo y la implementación de la reforma constitucional, de las leyes reglamentarias, las disposiciones específicas y, principalmente, el ejercicio extendido del derecho de acceso a la información.

Como hemos repetido varias veces, el proceso legislativo en el Senado cumplió con las condiciones ideales: fue abierto, plural e incluyente. En la Cámara de Diputados no fue así. Una lección aprendida, para todas las partes involucradas, tendría que ser que sí puede haber participación directa de quienes tienen el conocimiento empírico sobre los asuntos que se legislan. De igual forma, el proceso de elaboración de esta reforma demostró que la búsqueda del consenso y la consecución de acuerdos entre los grupos parlamentarios puede generar un producto legislativo con calidad en las hechas.

Sobre los retos de fondo, hay que asegurar que las leyes secundarias de la reforma reflejen no sólo la intención de las y los legisladores al modificar la Constitución, sino que mantengan coherencia con los principios de máxima publicidad y no se vulnere la garantía de acceso a la información. Para ello, habrá que recabar y analizar, de manera amplia y profunda, información sobre los estándares ideales y las mejores prácticas, que se establecen en otros marcos normativos, tanto dentro como fuera del país.

⁵ Hay que señalar la excepción de la Consejería Jurídica, a la cual se faculta, de manera expresa, para interponer un recurso de revisión, tal como se explicó antes.



Dentro del contenido, habrá que poner atención en varios asuntos, comenzando por las obligaciones de transparencia de todos los sujetos obligados – los que ya contemplaba la ley federal y los que se añaden a partir de la reforma –, tanto las generales como las específicas, pues no serán las mismas para las dependencias y entidades de la administración pública que para los otros poderes o para los organismos autónomos, sindicatos y partidos políticos. Éste es un punto clave para consolidar los objetivos de la reforma, pues se trata de la información que se debe publicar sin ninguna reserva.

El proceso de designación de las y los comisionados del IFAI será un asunto clave para la implementación de la reforma. Como sucede en cualquier otro organismo autónomo, el nombramiento de sus titulares puede prestarse para la negociación partidista, lo que es una contradicción con su nueva condición de autonomía y lo que dificultaría el cumplimiento de sus principios de actuación: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.⁶

El reto principal, sin duda, consiste en ampliar el ejercicio del derecho de acceso a la información. Esto implica, en primera instancia, que los organismos públicos y los funcionarios adopten la transparencia no sólo como mandato sino como práctica institucional. Los obstáculos para acceder a la información incluyen su disponibilidad pero también su calidad. Si los problemas que identificamos en el manejo de recursos, en la prestación de servicios, en el otorgamiento de subsidios, en la contratación de proveedores y, en general, en cada una de las etapas de la política pública, desde su diseño hasta su evaluación, son de interés público, entonces debe haber una actitud distinta sobre la transparencia y el acceso a la información

La ciudadanía, por su parte, tiene que adoptar el derecho, reconociendo su importancia como derecho llave: trascender la perspectiva normativa – que se refiere no sólo la creación y robustecimiento de las reglas sino a la consagración del DAI como una condición innegable de cualquier régimen democrático – para enfatizar su carácter instrumental, lo que significa concentrarse en la implementación, el ejercicio y la exigencia del derecho como una herramienta para la consecución y la reivindicación de otros, como la salud, la educación, el trabajo, y la participación, etc.⁷

La aprobación de esta reforma es un avance para la garantía del derecho de acceso a la información y también para la construcción – que en nuestro país se ha dado a trompicones – de un sistema de rendición de cuentas. Por ello conviene continuar con la exigencia ciudadana, hacia las instituciones del poder político, de más y mejor información y de inclusión y apertura en la toma de decisiones.

⁶ Sobre este punto: Article XIX y Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Construyendo legitimidad y confianza, México, Article XIX-Fundar, 2009.

⁷ Conviene revisar, al respecto, el compendio de experiencias y análisis con base en el DAI en Ana Joaquina Ruiz y Cécile Lachenal (coords.), *Derecho de acceso a la información. La visión de los usuarios*, Barcelona, Gedisa-Fundar, 2013.