

## La transparencia en México: un trabajo colectivo

Ana Cristina Ruelas Serna

MARZO 2016

- La aprobación de la Ley General de Transparencia (2015) es de suma importancia no sólo porque cambió el paradigma del derecho de acceso a la información en México, sino porque también mostró cómo el trabajo colectivo entre el gobierno y la sociedad civil puede significar un cambio importante en la manera de legislar.
- La sociedad civil desempeñó, como pocas veces en la historia, un papel fundamental en la proposición y negociación del contenido de esta ley. La inclusión de este sector en un proceso legislativo permitió que se produjera una transformación importante en la rendición de cuentas y la protección de los derechos humanos.
- Esta ley tiene como base el derecho de acceso a la información y la responsabilidad de los sujetos obligados de garantizar la máxima publicidad de sus funciones, facultades, y competencias. Se busca que la transparencia sea un valor para las instituciones; una forma efectiva de participación y rendición de cuentas para la ciudadanía.





## Índice

---

|  |    |
|--|----|
| ■ <b>Introducción</b> .....  | 3  |
| ■ <b>La evolución de la transparencia en México</b> .....          | 3  |
| ■ <b>Primer paso: una reforma constitucional de avanzada</b> ..... | 4  |
| ■ <b>Segundo paso: la independencia del IFAI</b> .....             | 6  |
| ■ <b>Tercer paso: una ley general con visión ciudadana</b> .....   | 7  |
| ■ <b>El cuarto paso entre muchos más</b> .....                     | 13 |
| ■ <b>Referencias</b> .....   | 15 |





## Introducción

En 2013, se inició una nueva transición en México. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), que había gobernado durante setenta años (1929-1999), regresó al poder tras doce años de gobierno panista.

Durante la campaña del entonces candidato Enrique Peña Nieto el “nuevo PRI” prometía combatir la opacidad, la corrupción e impulsar el libre flujo de información e ideas, promoviendo la pluralidad en los medios de comunicación con la intención de cambiar la perspectiva que se tenía del antiguo régimen.

Una vez electo, Enrique Peña Nieto se comprometió a presentar tres iniciativas prioritarias. La primera, la creación de una Comisión Nacional Anticorrupción; la segunda, impulsar la profundización y la ampliación de la transparencia en todos los órdenes de gobierno y poderes de la Unión y; la tercera, la creación de una instancia ciudadana y autónoma que supervisara la contratación de medios de comunicación con fines publicitarios, en todos los niveles de gobierno<sup>1</sup>.

Estas iniciativas se integraron a las que habrían de discutirse en el marco del llamado *Pacto por México*. La de transparencia fue la primera en iniciar el proceso legislativo, uno sin precedentes que incluyó una amplia participación de la sociedad y culminó en una reforma constitucional y una ley general de avanzada.

## La evolución de la transparencia en México

En 2002, se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG); una ley que cambiaba el paradigma de la gestión pública para abrirla al escrutinio ciudadano. A partir de su aprobación, la sociedad podía tener acceso a información que diera cuenta del ejercicio presupuestario y del cumplimiento de las atribuciones, competencias y facultades de cualquier entidad gubernamental, mediante recursos sencillos y expeditos. Además, se creó un organismo encargado de garantizar la transparencia

de las instituciones y el acceso a la información, un mecanismo de exigibilidad de este derecho: el Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (IFAI).

Después, en el 2007, una reforma constitucional en la materia fijó las bases y principios para el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información pública.

A pesar de los numerosos avances que la ley y la reforma constitucional representaron para la garantía del derecho de acceso a la información y la transparencia en el país, las autoridades y funcionarios públicos encontraron maneras para evadir los compromisos y obstaculizar el ejercicio efectivo de este derecho. Además de que la reforma constitucional no fue suficiente para que todas las entidades federativas garantizaran el derecho a sus gobernados.

Diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y cinco de la reforma constitucional fueron suficientes para determinar que,

- Existía una asimetría territorial evidente en la garantía del derecho de acceso a la información. Eran 33 leyes con distintos niveles de protección, algunas más progresivas, algunas –incluso– inconstitucionales<sup>2</sup>.
- Existía un régimen de excepción como sujetos obligados para fideicomisos y fondos públicos, partidos políticos, así como sindicatos y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o ejercen actos de autoridad.
- Los sujetos obligados a transparentar y dar acceso a la información no estaban obligados a documentar todo lo relacionado con sus facultades, competencias y atribuciones. Esto originaba un sin número de declaratorias de

1. Peña, E. (16 de Julio de 2012). El comienzo del cambio . *Reforma*.

2. Véase Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2014). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. Recuperado el 4 de enero de 2016, en idaim.org.mx



inexistencia de información que por su naturaleza, se presumía existente.

- El IFAI y los organismos garantes locales no eran –en sus mayoría– constitucionalmente autónomos y el primero solo era competente respecto a las entidades de la administración pública federal. El poder legislativo y judicial, así como los organismos autónomos eran responsables de crear en su estructura una figura que hiciera las veces de organismo garante, sin embargo, estos carecían de autonomía y especialidad (artículo 60, LFTAIPG).
- Las resoluciones de los organismos garantes eran constantemente impugnadas por los sujetos obligados. Esto limitaba considerablemente su autonomía y especialidad, además de atentar contra el principio de expedites en el acceso a la información<sup>3</sup>.
- El proceso de designación de los representantes de los organismos garantes, específicamente del IFAI, ponía en riesgo su independencia pues recaía principalmente en el Poder Ejecutivo<sup>4</sup>.

Por esto, era necesario incluir en la Constitución un nuevo catálogo de sujetos obligados; la obligación de generar información y fijar los casos excepcionales donde procede la inexistencia de la misma; otorgar autonomía constitucional al organismo garante y darle competencia sobre todos los sujetos obligados; establecer un proceso de designación de representantes que promoviera su independencia y diera lugar a la participación ciudadana; además de fijar un piso mínimo sobre las bases, principios y procedimientos que sólo podrían dar lugar a una Ley General.

### Primer paso: una reforma constitucional de avanzada

La reforma constitucional en materia de transparencia, uno de los compromisos del *Pacto por México*, empezó con iniciativas de cada una de las fuerzas políticas<sup>5</sup>. Los tres documentos presentados fueron ampliamente cuestionados por las organizaciones de la sociedad civil quienes, tras una conferencia de prensa, presentaron al Senado de la República –que fungía como Cámara de Origen– una serie de observaciones y comentarios

que tendrían que integrarse para que en esta ocasión la reforma atendiera de lleno los problemas que enfrenta la transparencia y el acceso a la información en el país<sup>6</sup>.

Después, las organizaciones que firmaron el escrito fueron convocadas por las Comisiones Unidas –de Puntos Constitucionales, de Estudios Legislativos Primera, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana– de la Cámara de Senadores a una serie de consultas para discutir el texto de la reforma constitucional junto con una serie de expertos académicos y representantes de los organismos garantes federal y locales.

Dichas consultas dieron lugar a un documento sin precedentes; por primera vez las palabras de los consultados se volvieron en la letra de la minuta que finalmente fue enviada en diciembre de 2012 para su discusión y aprobación a la Cámara de Diputados.

No obstante, en esa Cámara la historia cambió, el partido en el poder daba la espalda a su promesa

3. Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación, Acción de Inconstitucionalidad 56/2009. Considerando Séptimo. Estudio del segundo concepto de invalidez. En la cual se determinó que el artículo 74 de la Ley de Transparencia del estado de Campeche era inválido por considerar un procedimiento de revisión adicional para los sujetos obligados.

4. De acuerdo al artículo 34 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental “El Instituto estará integrado por cinco comisionados, quienes serán nombrados por el Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores podrá objetar dichos nombramientos por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del Ejecutivo Federal.”

5. *El Senado alista los dictámenes de tres iniciativas de reforma al IFAI.* (cf.13 de Octubre de 2012). Obtenido de CNN México: <http://mexico.cnn.com/nacional/2012/10/13/el-senado-alista-los-dictámenes-de-tres-iniciativas-de-reforma-al-ifai>

6. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (cf. 2012 de Octubre de 16). *Organizaciones de la sociedad civil presentan análisis de las propuestas de reforma constitucional en materia de transparencia y acceso a la información.* Obtenido de Fundar, Centro de Análisis e Investigación: <http://fundar.org.mx/organizaciones-de-la-sociedad-civil-presentan-analisis-de-las-propuestas-de-reforma-constitucional-en-materia-de-acceso-la-informacion-y-transparencia/>



y a lo que llamó una reforma “prioritaria” y –en contraste con la pluralidad y participación que se vivió en el Senado– la opacidad permeó el proceso y se buscó la simulación<sup>7</sup> a toda costa. Fue hasta abril del 2013, tras la aprobación del dictamen en lo general, que las organizaciones de la sociedad civil tuvieron conocimiento de los intentos de regresión que amenazaban la reforma constitucional<sup>8</sup>.

El Grupo parlamentario del PRI, apoyado por el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), impulsó una serie de reservas que mermaban cualquier ideal de progresividad e incluso suponían un retroceso al marco institucional existente del derecho de acceso a la información. Las más preocupantes eran: i) eliminar la definitividad de las resoluciones del IFAI –una batalla que había sido ganada en 2009 ante la Suprema Corte de Justicia; ii) el IFAI no podría iniciar acciones de inconstitucionalidad; iii) el Ejecutivo tendría mayor influencia que el Legislativo en la designación de las y los comisionados; iv) por lo menos cuatro de estos comisionados tendrían que ser abogados de profesión y; v) los partidos políticos no serían sujetos obligados directos<sup>9</sup>.

Hasta ese momento, algunas organizaciones de la sociedad civil, que conformábamos el Colectivo por la Transparencia<sup>10</sup> y México Infórmate, iniciamos la campaña #TransparenciaYA cuya intención era que la minuta se aprobara en los términos del Senado, ni un paso atrás. Por esto, al momento de la discusión de las reservas por las Comisiones Unidas en la Cámara de Diputados, los integrantes de los organizaciones nos plantamos frente a sus miembros para escuchar lo que cada uno tenía que decir al respecto. Para nosotros, era una forma de presión, un símbolo para señalar a aquellos que buscaban atentar contra la democracia.

Por su parte, la oposición en el Senado funcionó como siempre debería hacerlo. Senadores del Partido Acción Nacional (PAN) y del Partido de la Revolución Democrática (PRD) se unieron para reprobamos los cambios a la minuta y exigieron a sus homólogos del PRI defender el trabajo logrado en un proceso abierto y participativo, incluso amenazaron con no atender al período extraordinario al que habían convocado para su aprobación<sup>11</sup>. El IFAI también hizo lo propio, se defendió y exigió la máxima

protección del derecho de acceso a la información, sin retrocesos<sup>12</sup>.

Todas estas acciones sirvieron para que las reservas –en su mayoría– fueron repelidas. Sin embargo, se perdió una gran batalla, las resoluciones del organismo garante nacional serían definitivas, vinculatorias e inatacables, pero el Consejero Jurídico de Presidencia podría impugnarlas cuando, a su juicio, atentaran contra la seguridad nacional<sup>13</sup>.

7. Por ejemplo, por un lado se le otorgaba autonomía constitucional al IFAI y por otro se limitaba la definitividad de sus resoluciones y se eliminaban las facultades de control constitucional que le otorgaba la minuta del Senado.

8. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (cf. 24 de Abril de 2013). *México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia hacemos un llamado enérgico a la Cámara de Diputados para que la discusión de la reforma Constitucional en materia de transparencia se realice de manera abierta, incluyente y de frente a la ciudadanía*. Obtenido de Artículo 19: <http://www.articulo19.org/mexico-informate-y-el-colectivo-por-la-transparencia-hacemos-un-llamado-energico-a-la-camara-de-diputados-para-que-la-discusion-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-transparencia-se-realice-de-m/#sthash.Z12zRbQM.dpuf>

9. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (16 de Agosto de 2013). *México Infórmate y el Colectivo por la Transparencia expresamos preocupación por reforma constitucional en materia de transparencia*. Obtenido de Artículo 19: <http://www.articulo19.org/mexico-informate-y-el-colectivo-por-la-transparencia-expresamos-preocupacion-por-reforma-constitucional-en-materia-de-transparencia/#sthash.qxyLltuk.dpuf>

10. ARTICLE 19 era una de las organizaciones que conformaban el Colectivo por la Transparencia durante el proceso de reforma constitucional y la Ley General de Transparencia.

11. Robles, Leticia, “Si mueven minuta del IFAI no tendrá viabilidad en extraordinario: PAN y PRD” *Excelsior*, 21 de Agosto, 2013.

12. Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. (20 de Agosto de 2013). *Posicionamiento del IFAI frente al proyecto de Dictamen de los Diputados del 19 de agosto de 2013*. Obtenido de IFAI: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-077-13.pd>

13. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (23 de Agosto de 2013). *El Colectivo por la Transparencia y México Infórmate reconocen avances de la reforma Constitucional en materia de transparencia y acceso a la información aprobada por la Cámara de Diputados*. Obtenido de Red de Rendición de Cuentas: <http://rendiciondecuentas.org.mx/el-colectivo-por-la-transparencia-y-mexico-informate-reconocen-los-avances-de-la-reforma-constitucional-en-materia-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-aprobada-por-la-camara-de-diputados/>



Las modificaciones en Diputados turnaron de vuelta la minuta al Senado donde –por inverosímil que parezca– pensaron otorgarle al Presidente del Banco de México la misma facultad que los Diputados le habían otorgado al Consejero Jurídico cuando las resoluciones del organismo garante atentaran contra la estabilidad financiera del país. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil exigimos a los grupos parlamentarios del Senado aprobar sin modificar la minuta y respetar el espíritu del documento enviado a la Cámara Baja en diciembre de 2012<sup>14</sup>. El proceso de aprobación había sido largo y sinuoso, cualquier cambio significaba una nueva batalla en ambas cámaras.

Así, más de un año después, el 21 de noviembre de 2013, se aprobó la reforma constitucional en materia de transparencia en el Senado y, posteriormente en Diputados, para finalmente publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 2014.

La reforma implicaba:

- La ampliación del catálogo de sujetos obligados, incluyendo a los partidos políticos, a los fondos y fideicomisos públicos; así como a los sindicatos y personas físicas y morales que reciben y ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad.
- La obligación de los sujetos obligados de publicar en medios electrónicos indicadores que permitan rendir cuentas; así como el ejercicio de los recursos públicos.
- La obligación de los sujetos obligados de generar la información relacionada con sus facultades, competencias y atribuciones con una reserva de ley que requiere un procedimiento específico para la declaratoria de inexistencia.
- La autonomía constitucional del IFAI con facultades para:
  - Revisar las respuestas a las solicitudes de información de todos los sujetos obligados del nivel federal.
  - Revisar las resoluciones de los organismos garantes locales cuando el solicitante de la información presente una inconformidad.

- Atraer aquellos recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.
- Interponer acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales.
- Imponer medidas de apremio a los sujetos obligados.

Además, las resoluciones tienen un carácter definitivo, vinculatorio e inatacable para los sujetos obligados –con la excepción ya señalada, se establece la creación de un Consejo Consultivo y, durante el proceso de designación de los nuevos comisionados, el Senado tiene una mayor influencia y, el Ejecutivo, solamente puede objetar.

La reforma también dio inicio a nuevos procesos, necesarios para su correcta implementación: la designación de los siete comisionados que integrarían el pleno del nuevo organismo nacional, constitucional y autónomo y; la creación de una ley general de transparencia, una de datos personales y una de archivos.

## Segundo paso: la independencia del IFAI

Los cambios a la Constitución eran solo el comienzo. Para que sus letras se volvieran realidad requeríamos que el organismo garante nacional fungiera como eso, un garante de derechos. Desde sus inicios en 2003, el IFAI había tenido grandes momentos y libró importantes batallas para maximizar la protección del derecho de acceso a la información, sin embargo, tras la designación de Gerardo Laveaga Rendón como comisionado presidente, su credibilidad fue en picada<sup>15</sup>.

Necesitábamos comisionados que supieran del derecho de acceso a la información, de su potencial democrático, comprometidos con los derechos humanos. Requeríamos representantes

---

14. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (13 de Noviembre de 2013). *Aprobar sin modificar: ¡Transparencia ya!* Obtenido de Sonora Ciudadana: [http://www.sonoraciudadana.org.mx/post/1108/aprobar\\_sin\\_modificar\\_transparencia\\_ya](http://www.sonoraciudadana.org.mx/post/1108/aprobar_sin_modificar_transparencia_ya)

15. Ramírez, D. (cf. 24 de Enero de 2013). *La crisis del IFAI*. Obtenido de Sinembargo.mx: <http://www.sinembargo.mx/opinion/24-01-2013/12115>





independientes que hicieran honor a la autonomía que se le había otorgado al Instituto<sup>16</sup>.

De esta manera, un conjunto de organizaciones y miembros de la academia, aprovechamos la recepción del Senado durante la reforma constitucional para que el proceso se abriera a la participación ciudadana. La designación fue un ejercicio inédito, único, abierto, transparente y ciudadano<sup>17</sup>. Desde la sociedad civil y la academia impulsamos una metodología de evaluación y los representantes de las comisiones unidas de Anticorrupción y Participación Ciudadana, de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias y Estudios Legislativos Segunda, escucharon y atendieron la demanda<sup>18</sup>.

En primer término, propusimos la participación de un grupo de “notables” para el proceso de evaluación de los perfiles, estos eran expertos reconocidos en la comunidad de práctica<sup>19</sup>. La convocatoria del Senado arrojó una lista de 158 aspirantes, quienes fueron entrevistados durante más de una semana por los miembros de las comisiones en el Senado, acompañados del grupo de expertos quienes revisaron objetivamente la experiencia profesional de cada uno, el conocimiento en la materia, el nivel académico, etc. y propusieron a 25 posibles finalistas, de los cuales, los Senadores eligieron a seis. El único nombre que no fue elegido por el grupo de expertos, es el de Eugenio Monterrey Chepov, quien se presumía cercano al PRI y había fungido como Comisionado presidente del Instituto de Transparencia del Estado de México<sup>20</sup>.

Esta experiencia marcó otros procesos de designación en los que –cada vez– existe un mayor nivel de participación por parte de la sociedad, por ejemplo el de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>21</sup>. Además ha sido el referente para establecer, en definitiva, el proceso de designación dentro de la Ley Federal de Transparencia, que al momento de escribir el presente análisis se encontraba en discusión en la Cámara de Diputados<sup>22</sup>.

### Tercer paso: una ley general con visión ciudadana

La reforma constitucional obligaba a iniciar procesos legislativos que requerían más participación y mayor involucramiento de la sociedad civil.

La reforma en materia de Telecomunicaciones, nos mostró que no bastaba con un marco constitucional de vanguardia, la ley secundaria requería recuperar los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos. La historia nos enseñó a desconfiar de la buena voluntad de los políticos –por lo menos de una constante– y, por eso, teníamos que seguir la batalla hasta el final.

El ejercicio efectivo del derecho de acceso a la información en México presenta grandes retos y la ley general abona de forma significativa a superarlos. Después de doce años de la aprobación de la Ley Federal de Transparencia, los sujetos obligados buscan la forma para darle vuelta a las solicitudes de acceso a la información, los congresos federal y locales aprueban legislaciones contrarias al derecho y, lo más importante, el número de personas que lo ejercen, es muy bajo.

Este derecho no ha alcanzado su potencial democrático y no es utilizado por la sociedad como herramienta para la exigibilidad de otros derechos.

16. ARTICLE 19. (21 de Febrero de 2014). *Nuevo IFAI, la importancia de las designaciones*. Obtenido de Animal Político: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-altoparlante/2014/02/24/nuevo-ifai-la-importancia-de-las-designaciones/>

17. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (30 de Abril de 2014). *Pronunciamento del Colectivo por la Transparencia y México Infórmate sobre nombramientos #NuevoIFAI*. Obtenido de Artículo 19: <http://www.articulo19.org/pronunciamento-del-colectivo-por-la-transparencia-y-mexico-informate-sobre-nombramientos-nuevoifai/#sthash.MBIPkyob.dpuf>

18. Véase, IFAI, proceso de Designación en <http://designaciones.org/#/designaciones/institucion/IFAI/>

19. Entre ellos se encontraban Agustín Millán (ExComisionado del InfoDF), Mauricio Merino (CIDE), Issa Luna Pla (IIJ), Eduardo Bohórquez (Transparencia Mexicana), Eduardo Guerrero (LANTIA Consultores), Haydeé Pérez (FUNDAR), Jaqueline Peschard (ExComisionada del IFAI), López Ayllon (CIDE), Pedro Salazar (IIJ) y Alejandro González (GESOC).

20. Luévano, R. (cf. 30 de Abril de 2014). *La designación del #NuevoIFAI, un proceso colectivo*. Obtenido de Artículo 19: <http://guiapublica.articulo19.org/?p=103#sthash.Feuaya25A.dpuf>

21. Véanse los procesos de designación de la CNDH y la SCJN en <http://designaciones.org/#/designaciones/institucion/CNDH/perfiles> y <http://designaciones.org/#/designaciones/institucion/SCJN/> respectivamente

22. Artículo 20 del Dictamen de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública aprobada por la Cámara de Senadores el 19 de noviembre de 2015.



Al contrario, poco a poco la falta de respuesta de los sujetos obligados y el amedrentamiento a los solicitantes de información, han generado desincentivos para seguir preguntando, incluso en el gremio periodístico.

Ejemplo de lo anterior, lo encontramos en casos como el del estado de Puebla, donde la llegada de Moreno Valle marcó la pauta para el cierre de los canales disponibles de acceso a la información a través de diversos mecanismos que inhiben o limitan su ejercicio como la declaratoria de inexistencia de información que por su naturaleza se presume que existe; el cambio de modalidad de entrega sin causa justificada; la necesidad de ratificar el recurso de revisión de acceso a la información; entre otras cosas<sup>23</sup>.

En Chiapas, por su parte, el Congreso estatal aprobó un artículo del Código Penal estatal –que posteriormente fue declarado inconstitucional– que criminaliza la búsqueda de información en materia de seguridad<sup>24</sup>. También, el Congreso de la Unión ha aprobado un sin número de leyes – aún después de aprobada la Ley General– que crean nuevos supuestos de clasificación de información<sup>25</sup>.

Esto además origina que algunas autoridades nieguen el acceso a la información categóricamente cuando se solicita información relacionada con algún documento que la ley reserva *de facto*, sin considerar el interés público que éste podría albergar. Por ejemplo, las estadísticas de averiguaciones previas llegan a reservarse por estar vinculadas con dichas investigaciones sin importar que las mismas hacen referencia a la efectividad de los ministerios públicos<sup>26</sup>. Asimismo, información tan importante como la investigación criminal de la masacre de los 72 migrantes de San Fernando, Tamaulipas en 2010, está clasificada, a pesar de su relación con violaciones graves a derechos humanos.

Sumado a esto, el INAI<sup>27</sup> y los organismos garantes locales confirman la reserva de información, asumiendo la buena fe de los sujetos obligados, sin consultar los documentos solicitados directamente y verificar la configuración de algún supuesto de clasificación<sup>28</sup>.

Además, como lo mencionó el Comisionado Guerra Ford durante las audiencias públicas de la

Ley Federal de Transparencia en el Senado de la República, la inexistencia de la información se ha convertido en un virus para la transparencia. De acuerdo al Comisionado siete mil solicitudes al año se declaran inexistentes porque la autoridad no está documentando sus actos<sup>29</sup>.

También, los organismos garantes han dedicado su actividad a los procesos contenciosos y no a la promoción efectiva del derecho de acceso a la información en poblaciones marginadas y vulnerables. En México, más de la mitad de la población se encuentra en situación de pobreza y los mecanismos de participación con los cuentan son casi nulos. Entonces, el derecho de acceso a la información se convierte en una herramienta efectiva para la mejora de servicios públicos y para la demanda de otros derechos sociales, económicos y culturales.

---

23. ARTICLE 19. (19 de Agosto de 2015). *Transparencia la deuda de Moreno Valle*. Obtenido de es.scrib.com: <http://es.scribd.com/doc/275089387/Transparencia-la-deuda-de-Moreno-Valle>

24. Cfr. Mandujano, I. (cf. 30 de Abril de 2013). *Recomienda Artículo 19 derogar ley de Halconeo en Chiapas*. Obtenido de Proceso: <http://www.proceso.com.mx/?p=340566>

25. Cfr. *Nueva ley para criminalizar la protesta social y limitar el libre flujo de información en el marco de las reformas estructurales*. (cf. 17 de Diciembre de 2015). Obtenido de Alianza Mexicana contra el Fracking: <http://nofrackingmexico.org/nueva-ley-para-criminalizar-la-protesta-social-y-limitar-el-libre-flujo-de-informacion-en-el-marco-de-las-reformas-estructurales/>

26. Véase respuesta a la solicitud de información con folio INFOMEX 00017000952154; recurso de revisión RDA 2490/15; Sentencia del 05 de enero de 2016, Juez Octavo de Distrito en Materia Administrativa del Primer Circuito Judicial, amparo indirecto 1464/2015.

27. En 2015, después de la aprobación de la Ley General de Transparencia, el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI) se transformó en el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información, y Protección de datos (INAI).

28. Cfr. *Preocupa actuación del INAI frente a corrupción y violaciones a derechos humanos*. (cf. 17 de Julio de 2015). Obtenido de Iniciativa Sinaloa: <http://www.iniciativasinaloa.org.mx/preocupa-actuacion-del-inai-frente-corrupcion-violaciones-derechos-humanos/>

29. *Versión estenográfica del Programa de Audiencias Públicas respecto al proyecto de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la participación de los comisionados del INAI y de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil*. (7 de Septiembre de 2015). Obtenido de Comunicación Senado: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/22714-2015-09-07-21-49-01.html>



Entonces, con la intención de que la ley tuviera una perspectiva ciudadana, la Red por la Rendición de Cuentas, el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate, solicitamos a la Senadora Arely Gómez (PRI) —quien había mostrado sensibilidad a la apertura dentro de los procesos parlamentarios— acompañar el proceso legislativo de la Ley General de Transparencia y crear un grupo de redacción plural integrado por miembros del Senado y la sociedad civil.

La solicitud fue recibida con beneplácito. La Red por la Rendición de Cuentas acordó iniciar los trabajos con un problemario que presentaría al Senado y serviría como punto de partida para la redacción<sup>30</sup>. Por su parte, tanto el IFAI<sup>31</sup>, como el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate<sup>32</sup> habían desarrollado, cada uno por su lado, una propuesta de Ley General.

Sin embargo, el 25 de septiembre de 2014, en conferencia de prensa, los Senadores Arely Gómez, Alejandro Encinas (PRD) y Laura Rojas (PAN) advirtieron que presentarían en conjunto, PRI, PAN y PRD, una iniciativa de Ley General de Transparencia que atendiera las pretensiones de la ciudadanía y del IFAI expuestas durante las consultas realizadas en el marco de la reforma constitucional y vertidas, tanto en el problemario presentado por la Red por la Rendición de Cuentas como en las iniciativas presentadas, sin dar cabida a un proceso de redacción abierto. Al respecto, los Senadores señalaron que ya se había escuchado la preocupación de los expertos y la comunidad de práctica y que ahora era su responsabilidad legislar<sup>33</sup>.

Para nosotros, sin embargo, las consultas y el texto de la propuesta no era suficiente para asegurar que la Ley General maximizara la protección del derecho de acceso a la información y se atendiera el espíritu de la reforma constitucional. Por esto, solicitamos que los Senadores cumplieran su palabra y permitieron la participación de la sociedad civil en el proceso de redacción<sup>34</sup>.

Nuestras demandas fueron escuchadas y el 7 de octubre de 2014 el Senado convocó a la instalación del equipo redactor de la Ley General y se iniciaron oficialmente los trabajos<sup>35</sup>. Era un ejercicio inédito, desde la sociedad civil y el Senado probamos la

ampliación del concepto de “Parlamento Abierto” en esta nueva ley y empezó por buen camino. Los que estuvimos sentados en la mesa no teníamos idea de los alcances que podría tener un grupo redactor y tampoco sabíamos si el resultado sería respetado por los demás Senadores y Diputados, pero estábamos dispuestos a defender nuestro trabajo, lo que sabíamos y lo que creíamos que no podía faltar<sup>36</sup>.

Durante la primera reunión pusimos las reglas del juego y se definieron algunas cuestiones previas.

30. Galván, A. (7 de Octubre de 2014). *Problemario*. Obtenido de Red por la Rendición de Cuentas: <http://rendiciondecuentas.org.mx/problemario-de-la-rrc-en-la-ruta-para-la-creacion-de-leyes-secundarias-de-transparencia/>

31. Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. (2014). *Propuesta de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de INAI: <http://inicio.ifai.org.mx/nuevo/Propuesta%20de%20Ley%20General%20de%20TAI%20PDF.pdf>

32. Colectivo por la Transparencia, México Infórmate. (30 de Abril de 2014). *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información propuesta por el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate*. Obtenido de Scribd: <http://www.scribd.com/doc/231305117/Ley-General-de-Transparencia-Propuesta-Colectivo-pdf>

33. Morales, A. (25 de Septiembre de 2014). *Acuerdan en Senado sacar Ley de Acceso a la Información*. Obtenido de El Universal: <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2014/acuerdan-en-senado-sacar-ley-de-acceso-a-la-informacion-1041100.html>

34. ARTICLE 19. (1 de Septiembre de 2014). *Urge que Legislativo discuta y apruebe la Ley General de Transparencia de acuerdo a los compromisos acordados*. Obtenido de Artículo 19: <http://www.articulo19.org/legislativo-a-discutir-y-aprobar-la-ley-general-de-transparencia/#sthash.8eMZ99D7.dpuf>

35. Véase *Versión Estenográfica de la Reunión de Trabajo, para la instalación del equipo redactor de la Legislación Secundaria en materia de Leyes de Transparencia*. (7 de Octubre de 2014). Obtenido de Comunicación Senado: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/versiones/15877-version-estenografica-de-la-reunion-de-trabajo-para-la-instalacion-del-equipo-redactor-de-la-legislacion-secundaria-en-materia-de-leyes-de-transparencia.html>

36. Es importante mencionar los nombres de aquellos que defendieron hasta el final este proyecto. Mis colegas de la sociedad civil Gabriela Morales de México Infórmate y Natalia Calero de la Red por la Rendición de Cuentas así como Eduardo Sánchez (asesor de la Senadora Marcela Torres), Edith Itzén Mercado (Asesora de la Senadora Laura Rojas), Aleida Tovar (asesora del Senador Alejandro Encinas), Dante Preisser, Marlene Magallanes y Martín Fuentes (asesores de la ex Senadora Arely Gómez), Haskel Rivera y Pedro Plata (asesores del Senador Pablo Escudero), Emilio Saldaña (asesor del Senador Zoé Robledo) y Estefanía Ceballos (asesora del Senador Isidro Pedraza).



Lo primero sería determinar si queríamos una ley general que integrara las cuestiones federales –como cualquier otra normatividad general en el marco jurídico mexicano– o si queríamos cambiar el paradigma y permitir la coexistencia de una ley general con una ley federal. Finalmente, se decidió por la segunda opción.

También acordamos la forma en la que se tomarían las decisiones. En ese momento se habían integrado nuevos asesores, del Senador Pablo Escudero (PVEM), del Senador Zoé Robledo (PRD), del Senador Isidro Pedraza (PRD) y de la Senadora Marcela Torres Peimbert (PAN) y se acordó que trataríamos –en todo momento– de consensar cada artículo. En caso de tener que votar solo se tomarían en cuenta los votos del PRI, PAN, PRD, el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la Red por la Rendición de Cuentas (seis votos en total).

En el caso en que alguna de las partes no estuviera de acuerdo con la redacción o el sentido de algún artículo, entonces se encorchetaría y se pondría a consideración de los Senadores, ellos tendrían la decisión final del futuro de los corchetes y de ninguna manera podrían cambiar la redacción de lo que se aceptó por consenso.

Decidimos que la ley tenía que recuperar los avances en la materia de los últimos 12 años y, por lo tanto, si alguna de las partes brindaba información sobre precedentes, principios internacionales, leyes nacionales, criterios jurisprudenciales e internacionales etc., entonces se tomarían en cuenta para su integración en la ley. Finalmente, acordamos que habría una minuta oficial<sup>37</sup> y otra de la sociedad civil. Creíamos que era necesario documentar nuestra posición y la de cada uno de los partidos.

Los Senadores también se comprometieron a enviar a un grupo de expertos en la materia el borrador inicial para sus observaciones. Luego de integrarlas, se definiría la redacción final de la iniciativa.

De esta manera iniciamos la discusión del articulado. Partimos de la legislación existente, de las iniciativas presentadas por el Colectivo por la Transparencia y el IFAI y de los criterios emitidos por las cortes nacionales e internacionales en la materia.

Por esto, definimos que era necesario combatir las tendencias regresivas a las que hice referencia y asegurar, entre otras cosas<sup>38</sup>, que,

- El concepto de derecho a la información se entienda como la solicitud, investigación, difusión, búsqueda y recepción de información.
- Los sujetos obligados interpreten el derecho de acceso a la información conforme a la Constitución, los tratados internacionales; así como las resoluciones y sentencias vinculantes que emitan los órganos nacionales e internacionales especializados, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
- La información relacionada con violaciones graves a derechos humanos y delitos de lesa humanidad sea siempre pública.
- Ninguna persona sea objeto de inquisición judicial o administrativa por el objeto del ejercicio del derecho de acceso a la información.
- No se restrinja el derecho de acceso a la información por vías o medios indirectos.
- La información pública sea la que se genere, obtenga, adquiera, transforme o posee un sujeto obligado.
- Los organismos garantes suplan la deficiencia de las peticiones de los solicitantes.
- No se condicione el ejercicio del derecho de acceso a la acreditación de personalidad del solicitante de la información o del recurrente de una respuesta, o bien a la justificación del interés sobre la información.

---

37. Véase Senado de la República. (2014). *Procedimiento de elaboración de las leyes secundarias en materia de transparencia*. Obtenido de COGATI Senado: [http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/leyes\\_secundarias.php](http://www.senado.gob.mx/comisiones/cogati/leyes_secundarias.php)

38. La Ley General contiene varios elementos que garantizan y amplían la protección del derecho de acceso a la información. En este escrito me avoqué en aquellas que impactan directamente en el ejercicio ciudadano, sin mencionar aquellas relacionadas con las nuevas facultades de los organismos garantes nacional y locales, el consejo consultivo y el Sistema Nacional de Transparencia.





- Los sujetos obligados documentan todo acto que derive de sus facultades, competencias y funciones.
- La información de interés público se encuentre accesible y disponible sin que sea necesario hacer una solicitud.
- Los procedimientos de denuncia, acceso a la información y revisión sean sencillos y expeditos.
- Los sujetos obligados y organismos garantes instrumenten políticas de transparencia proactiva para acercar información a poblaciones en situación de vulnerabilidad.
- Ninguna reserva sea categórica y se requiera un análisis caso por caso mediante la prueba de daño para restringir el acceso a la información.
- La confidencialidad de la información no sea absoluta.

Tras observaciones de un grupo de veinte expertos, el borrador fue sujeto a consideración de los Senadores que firmarían la iniciativa. De esta manera, discutieron los artículos que se encontraban encochados y, finalmente, el 2 de diciembre presentaron ante el Pleno el texto final<sup>39</sup>.

No obstante, para las organizaciones de la sociedad civil, el texto aprobado a última hora había mermado los alcances del borrador inicial pues incluyeron supuestos de reserva ambiguos o perpetuos que podían ser utilizados arbitrariamente por los sujetos obligados, además de un artículo (208) que ponía en riesgo la eficiencia de los organismos garantes en el ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>40</sup>.

La discusión de la iniciativa se postergó para un nuevo período de sesiones y febrero llegó con más de ochenta sorpresas signadas por el Consejero Jurídico de Presidencia, un grupo de reservas y propuestas de modificación al texto de la Ley General que limitaban completamente los alcances de las mismas y mantenían el *status quo*.

El Consejero dejó claro que la división de poderes no existe más que en los libros de texto. Incluso convocó a las organizaciones y los académicos

a participar en una reunión para discutir lo que tocaba al legislativo.

Algunas de las propuestas más preocupantes eran,<sup>41</sup>

- La eliminación del principio de prevalencia de ley.
- La declaración de interés público sobre información relacionada con violaciones graves a derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Para el Consejero la publicidad de información sobre estos hechos requería el pronunciamiento previo de autoridad competente, es decir, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos o de alguna corte nacional o internacional.
- Establecer un régimen de excepción de constitución de comités de transparencia en organismos relacionados con seguridad pública y nacional.
- Inclusión de nuevas causales de reserva.
- La eliminación de la prueba de daño y la prueba de interés público.
- La eliminación de la obligación de publicitar las solicitudes de intervenciones de telecomunicaciones y geo – localización.
- La eliminación de la protección para los denunciantes de buena fe (whistleblowers).

39. Senado de la República. (2 de Diciembre de 2014). *Presentan iniciativa de Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Comunicación Senado: <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/17361-presentan-iniciativa-de-ley-general-de-transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica.html>

40. Torres, M. (19 de Diciembre de 2014). *ONG ponen bajo la lupa 5 puntos de la iniciativa de ley de transparencia*. Obtenido de CNN México: <http://mexico.cnn.com/adnpolitico/2014/12/19/ong-ponen-bajo-la-lupa-5-puntos-de-la-iniciativa-de-ley-de-transparencia>

41. ARTICLE 19, México Infórmate, Red en Defensa de los Derechos Digitales. (2015). *Contra argumentos de ARTICLE 19, México Infórmate y la Red en Defensa de los Derechos Digitales a los presentados en febrero de 2015 por el Consejero Jurídico de Presidencia respecto al proyecto de dictamen de la Ley General de Transparencia y Acceso a*. Obtenido de Scribd: <http://www.scribd.com/doc/256801003/Contra-argumentos-de-ARTICLE-19-Me-xico-Info-rmate-y-la-Red-en-Defensa-de-los-Derechos-Digitales-a-los-presentados-en-febrero-de-2015-por-el-Consejer>



- Limitar los alcances de la generación de información y de la presunción de existencia de la misma.
- La eliminación de las sanciones por declarar la inexistencia de información cuando el sujeto obligado deba generarla derivado de sus facultades, competencias, funciones o actos de autoridad y por clasificar información con el carácter de reservada sin que se cumplan las características señaladas en la ley.

La posibilidad de que el Senado accediera a las observaciones del Consejero requería acciones radicales. Las organizaciones iniciaron campañas para visibilizar los riesgos que las modificaciones representaban a la vida democrática del país y para señalar la incongruencia en la que incurría el Ejecutivo tras una serie de hechos que requerían acciones urgentes en materia de rendición de cuentas y transparencia de parte del gobierno<sup>42</sup>.

En el ámbito internacional, México presidía en 2015 la Alianza para el Gobierno Abierto, una iniciativa global que pone a la transparencia y el acceso a la información como un pilar y que requiere la participación directa de la sociedad civil para el cumplimiento de planes de acción. En este sentido, el Núcleo de la Sociedad Civil mexicana condicionó la participación en la Alianza si el Consejero persistía en las reservas a la minuta<sup>43</sup>. Por su parte, el INAI publicó un decálogo en el que vertía los temas que, desde su punto de vista, no podían faltar en la nueva ley general<sup>44</sup>.

De esta manera, el Senado decidió, de nueva cuenta, abrir la discusión a fin de llegar al texto final. Durante dos días, escuchó las observaciones de funcionarios públicos (entre los que se encontraba la representación de la Consejería), académicos y miembros de la sociedad civil<sup>45</sup>. Las consultas dieron como resultado el desechamiento de gran parte de las reservas propuestas y generaron un documento final que recuperaba –en gran medida– los alcances del borrador original.

Finalmente, el dictamen fue aprobado por el Senado el 18 de marzo de 2015<sup>46</sup> y por la Cámara de Diputados el 16 de abril, para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo del mismo año.

Tanto el Colectivo por la Transparencia y México Infórmate saludamos este ejercicio sin precedentes. La nueva Ley General no solo cambió el paradigma del ejercicio del derecho de acceso a la información en México, también de la función legislativa. Los avances que presentaba esta normatividad fueron significativos respecto al marco normativo vigente y expanden, significativamente, la garantía del derecho de acceso a la información. Asimismo, el proceso mostró cómo el trabajo colectivo entre gobierno y sociedad puede significar un cambio importante para la protección de los derechos humanos.

La ley se centra en el ejercicio ciudadano del derecho de acceso a la información y en la responsabilidad de los sujetos obligados de garantizar la máxima publicidad de sus funciones, facultades y competencias. La ley busca que la transparencia se convierta en un valor para las instituciones y, el escrutinio público, una forma efectiva de participación y rendición de cuentas.

Es cierto que la ley supone grandes retos para la gestión pública, pero su intención es que, poco a poco, seamos más los que participamos preguntando

---

42. El contexto político y social durante el proceso legislativo estuvo marcado por la desaparición de 43 estudiantes de la normal rural de Ayotzinapa y por el escándalo de la “Casa Blanca” de la Primera Dama.

43. Núcleo de la Sociedad Civil de la Alianza para el Gobierno Abierto en México. (3 de Febrero de 2015). *Carta al Secretariado Técnico Tripartita*. Obtenido de Transparencia Mexicana : <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2015/02/Letter-from-Mexican-CSO-to-the-TTS-Feb-3.15.pdf>

44. Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos . (16 de Febrero de 2015). *Entrega el IFAI al Congreso decálogo con puntos relevantes a Considerar en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Obtenido de INAI: <http://inicio.ifai.org.mx/Comunicados/Comunicado%20IFAI-019-15.pdf>

45. Véanse *Audiencias Públicas Ley General de Transparencia y Acceso a la Información*. (02 de Marzo de 2015): <https://www.youtube.com/watch?v=cV2UM9ZNy94>; <https://www.youtube.com/watch?v=vUnT5fpKeHo>.

46. Rueda, R. (18 de Marzo de 2015). *Ley de Transparencia, aprobada en el Senado; ahora va a San Lázaro* . Obtenido de El Financiero: <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/senado-aprueba-ley-de-transparencia-la-manda-a-san-lazaro.html>



y que la información pública se acerque al ciudadano. Falta mucho camino por recorrer, la ley dejó asuntos pendientes que seguirán siendo materia para la opacidad y la implementación requiere mucho más que buena voluntad. Sin embargo, este ejercicio, sin precedentes, de cocreación y de diálogo, permitió que hoy contemos con un marco que amplía significativamente la garantía del derecho de acceso a la información.

Por esto, reconozco y aprecio el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil que integran el Colectivo por la Transparencia, México Infórmate y la Red por la Rendición de Cuentas, un frente común, sí hace la diferencia. También el de las y los Senadoras y sus asesores. Un contexto de graves violaciones a derechos humanos fue el marco de discusión de esta ley general y el derecho de acceso a la información se convierte en una pieza clave para que la sociedad conozca la verdad. Al final la apertura es corresponsabilidad de todos.

### El cuarto paso entre muchos más

La aprobación de la Ley General de Transparencia abre nuevos procesos e implica grandes cambios, no solo para el ciudadano que busca información, también para los funcionarios públicos que conciben la gestión pública como algo reservado, fuera del escrutinio público y la participación ciudadana.

La armonización legislativa y la implementación de la Ley General han dejado claro que no todo es miel sobre hojuelas y, como era de esperarse, tanto el Congreso de la Unión como los congresos locales han buscado la forma de darle la vuelta a las nuevas obligaciones.

Por ejemplo en la Ley Federal de Transparencia, el Senado aprobó un texto que no detalla el procedimiento que seguirá el recurso de revisión del Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal en materia de seguridad nacional. La falta de certeza sobre este procedimiento es suficiente para generar inseguridad en los solicitantes de la información e incentivos limitados para ejercer el derecho<sup>47</sup>. Basta mencionar que el primer recurso de revisión ya ha sido interpuesto en contra de una resolución del INAI que ordena la publicidad de parte de las bitácoras del Estado Mayor Presidencial y, ni el mismo INAI,

ni el solicitante de la información, conocen sobre el proceso que se sigue en la Suprema Corte de Justicia de la Nación; no se sabe el tiempo en el que resolverá, los efectos que su sentencia tendrá para información similar y, en general, para el ejercicio del derecho de acceso a la información<sup>48</sup>.

En el mismo sentido, lejos de abonar a la construcción de un estado transparente en materia energética y, como si nunca hubiera pasado nada de lo contando a lo largo de este documento, el Congreso de la Unión aprobó en diciembre de 2015 la *Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos cometidos en materia de Hidrocarburos* en la cual el argumento de seguridad nacional se convierte en un aliciente para mantener en secreto documentos de interés público, como lo es la información sobre contratistas y permisionarios que se vinculan con las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos<sup>49</sup>.

Por su parte, las leyes aprobadas entre noviembre y diciembre de 2015 en los estados de Querétaro y Tabasco también merman los logros obtenidos en el Congreso federal. Para los legisladores queretanos –a quienes en definitiva no les queda claro el principio de máxima publicidad– no fue suficiente el catálogo de información reservada previsto en el artículo 113 de la Ley General y por esto crearon una adicional que reserva categóricamente documentos e información sin considerar la necesidad de hacer un análisis caso por caso tras la aplicación de la prueba de daño para garantizar certeza en la clasificación. Luego, los tabasqueños –soslayando los criterios existentes en materia de definitividad de las resoluciones de

47. Quiroz, M. (20 de Noviembre de 2015). *Senado aprueba nueva Ley Federal de Transparencia; dictamen era incongruente: OSC*. Obtenido de Portal de Transparencia Con los ojos abiertos : <http://conlosojosabiertos.org.mx/index.php/component/zoo/item/incongruente-dictamen-que-expide-la-ley-federal-de-transparencia-organizaciones>

48. ARTICLE 19. (25 de Septiembre de 2015). *Consejero Jurídico pugna por mantener oculta la información sobre vuelos de Presidencia*. Obtenido de Artículo 19: <http://www.articulo19.org/consejero-juridico-pugna-por-mantener-oculta-la-informacion-sobre-vuelos-de-presidencia/#sthash.agOyizs1.dpuf>

49. *Nueva ley para criminalizar la protesta social y limitar el libre flujo de información en el marco de las reformas estructurales*.



los organismos garantes del derecho de acceso a la información y omitiendo las consideraciones de la reforma constitucional y la Ley General— deciden hacer propia la figura del recurso de revisión en materia de seguridad nacional del Consejero Jurídico y lo trasladan a cuestiones de “seguridad estatal” para el Coordinador de Asuntos Jurídicos del Gobernador<sup>50</sup>.

Por otro lado, convertir las letras de la ley en acciones requiere de voluntad y esta virtud es escasa en los sujetos obligados, pocos son los que ven la utilidad en la apertura a la sociedad y muchos los que la piensan como una amenaza. Así, desde la publicación de la Ley General nos encontramos con importantes resistencias a aplicar los principios y bases que ahí se consagran, aún para los organismos garantes del derecho de acceso a la información<sup>51</sup>.

Sumando a esto, es importante que los funcionarios públicos y demás sujetos obligados conciban el acceso a la información más allá de meras solicitudes y fuera del contexto tecnológico y; buscar mecanismos efectivos para identificar la necesidad de información y acercarla a poblaciones en situación de vulnerabilidad. México es un país aún sumergido en grandes problemas de pobreza y desigualdad, la brecha aún es muy amplia, no podemos partir de un supuesto inexistente.

Por su parte, el Sistema Nacional de Transparencia representa también una gran responsabilidad para los organismos garantes, pues más allá de ser un medio para definir políticas, lineamientos y criterios, la idea es que funja como un mecanismo de transferencia del conocimiento, de experiencias y aprendizajes.

Finalmente, el sistema de sanciones en materia de acceso a la información también será determinante para la garantía efectiva del derecho. Hoy por hoy son pocos los funcionarios públicos sancionados por ocultar o destruir información de interés público.

Sin duda una buena ley es un marco de referencia para la garantía de un derecho pero falta un verdadero compromiso por cambiar la forma de gobierno hacía uno en la que la participación se incentive, el acceso se dé por sentado y la rendición de cuentas se vuelva algo cotidiano.

---

50. El INAI ha decidido en ambos casos demandar la inconstitucionalidad. Sin embargo, aún falta para que los organismos garantes locales se empoderen y asuman esta responsabilidad.

51. De acuerdo al artículo Primero transitorio de la Ley General, los principios y bases entraron en vigor desde el momento de la publicación en el Diario Oficial de la Federación. Sin embargo, el INAI emitió un acuerdo en el que determinó que no serían aplicados hasta en tanto no culminará la *vacatio legis* para la armonización legislativa (Mayo, 2016). Esto implica que a la fecha el INAI siga permitiendo que los sujetos obligados reserven información de manera categórica (sin hacer un análisis caso por caso y tras la aplicación de la prueba de daño), que la fundamentación y motivación de las respuestas de inexistencia no se encuentre reforzada con la justificación respectiva, entre otras cosas.





## Referencias

---

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Legislación Federal. Vigente al 05 de febrero de 2016.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Cámara de Diputados 2015-2018, Publicada en el Diario Oficial de la Federación 4 de mayo de 2015.

*Versión estenográfica del Programa de Audiencias Públicas respecto al proyecto de la Ley federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con la participación de los comisionados del INAI y de representantes de diversas organizaciones de la sociedad civil. (7 de Septiembre de 2015).*

Fundar, Centro de Análisis e Investigación. (2014). *Índice del Derecho de Acceso a la Información en México*. Recuperado el 4 de enero de 2016.

Instituto Federal de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos. (20 de Agosto de 2013). *Posicionamiento del IFAI frente al proyecto de Dictamen de los Diputados del 19 de agosto de 2013*.







## **Autora**

### **Ana Cristina Ruelas**

Oficial del Programa de Derecho a la Información de ARTICLE 19, Oficina para México y Centroamérica y participó como representante del Colectivo por la Transparencia en el grupo redactor de la Ley General de Transparencia del Senado de la República.

## **Pie de imprenta**

Fundación Friedrich Ebert en México  
Yautepec 55 | Col. Condesa.  
06140 | México, DF | México

Responsable  
Hans Mathieu | Representante en México  
Teléfono +53 (55) 5553 5302  
Fax +52 (55) 5254 1554  
[www.fesmex.org](http://www.fesmex.org)

## **Fundación Friedrich Ebert en México**

La Fundación Friedrich Ebert (FES), fundada en 1925 en Alemania, es una institución privada de utilidad pública comprometida con las ideas de la Democracia Social. Lleva el nombre del primer presidente del Estado alemán elegido democráticamente, Friedrich Ebert, y es portadora de su legado en cuanto a la configuración política de la libertad, la solidaridad y la justicia social. A este mandato corresponde la Fundación en el interior y exterior de Alemania con sus programas de formación política, de cooperación internacional y de promoción de estudios e investigación.

En México, la FES inició sus actividades en 1969 buscando contribuir al fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas mexicanas, apoyando a aquellos agentes comprometidos con el respeto a la democracia, la justicia social y el entendimiento internacional. Actualmente la Fundación Friedrich Ebert en México ofrece plataformas de diálogo, talleres de fortalecimiento de las capacidades públicas de actores progresistas, asesoría institucional, consultorías y análisis político y de políticas.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.

**ISBN 978-607-7833-62-8**