



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

ACCESO A LA INFORMACIÓN, UN CASO PENDIENTE  
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA  
GUBERNAMENTAL  
REPORTAJE

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

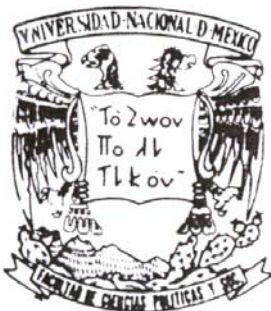
LICENCIADA EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

PRESENTA:

IXCHEL CORDERO CHAVARRÍA

DIRECTORA DE TESIS:

MAESTRA NEDELIA ANTIGA TRUJILLO



México, D.F., 2004.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Esta tesis está dedicada al ser más grande de todos los tiempos: Dios.

Y en orden de aparición, a mis padres: María Estela Chavarría Robledo y Emilio Cordero García, por su infinita paciencia. A mi Universidad, por sus sitios maravillosos de placer y lectura. A mis profesores y profesoras, atentos siempre a su labor de docencia, especialmente a: Nedelia Antiga Trujillo (por jalarme las orejas para que nunca olvidara este trabajo de investigación); a mi amigo Ignacio Trejo Fuentes, por ser el maestro más simpático de todos cuantos conocí y a mis entrañables: Rigoberto López Quezada, María de Lourdes Romero Álvarez, Roberto Fernández Iglesias y Guillermo Tenorio Herrera (nunca olvidaré su palabra favorita: rigor).

Humildemente, también me dedicó a mí misma este trabajo porque creo que lo valgo.

# CONTENIDO

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA INFORMACIÓN</b>	
1.1 Sociedad de información.....	9
1.2 Sociedad de comunicación.....	11
1.3 Información <i>equal to</i> poder.....	11
1.3.1 Información.....	12
1.3.2 El objeto del deseo.....	12
1.4 Complejidad reducida.....	14
1.5 Información noble.....	16
1.6 El control de la información en el plano internacional.....	17
1.7 Derecho comparado.....	18
1.8 Contenidos básicos de una Ley de Acceso a la Información.....	24
<b>CAPÍTULO 2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN</b>	
2.1 Reconocimiento internacional de la Libertad de Expresión.....	28
2.2 Primer antecedente de la Libertad de Expresión en México.....	28
2.3 Lo que es parejo no es chipotudo.....	31
2.3.1 Prensa: más esclava que libre.....	31
2.4 La información y la historia, desde Maximiliano.....	34
2.5 Derecho a la información, en busca de una Ley.....	38
<b>CAPÍTULO 3. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA...</b>	
3.1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.....	43
3.2 Primera versión.....	45
3.3 Propuestas.....	46
3.4 El Grupo Oaxaca.....	47
3.5 Estructura del IFAI.....	49
3.6 Solicitud de acceso a información pública.....	50
a) Solicitud por correo.....	50
b) Solicitud por internet (SISI).....	51
c) Solicitud en oficinas públicas.....	51
3.7 Análisis.....	52
3.7.1 Objetivos.....	52
3.8 Archivos y derecho de acceso a la información.....	54
3.8.1 Solicitudes de acceso a la información: "abuelitos difuntos" y "vida extraterrestre".....	54
3.8.2 Solicitudes muy puntuales.....	56
3.9 Fortalezas.....	56

a) Ventajas.....	57
b) Debilidades.....	59
c) Retos.....	60
<b>CAPÍTULO 4. ENTREVISTAS</b>	
a) Carlos Román García.....	62
b) Raúl Trejo Delarbre.....	76
c) Carlos Ortiz Paniagua.....	85
d) Ernesto Villanueva Villanueva.....	99
<b>COROLARIO.....</b>	111
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	117
<b>ANEXOS.....</b>	122
No. 1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG).....	123
No. 2 Reglamento de la Ley Federal de Transparencia.....	145
No. 3 Síntesis de la Conferencia Magistral de la Consejera Presidenta del IFAI.....	149

## INTRODUCCIÓN

En tiempos de la posmodernidad la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 11 de junio de 2002, se perfila como un instrumento legal capaz de dotar a cualquier persona de un derecho universal: el acceso a la información pública.

Esta Ley entró en vigor un año después: junio 12 de 2003. Y desde sus inicios fue anunciada como una alternativa para evaluar las actividades de los tres poderes constitutivos del Estado, así como un mecanismo para vigilar el uso del presupuesto federal en manos de los funcionarios públicos.

Sin embargo, tener asegurado jurídicamente el derecho de acceso a la información pública no basta. En efecto, con la publicación de la LFTAIPG, sumamos un eslabón de los muchos que hacen falta para la consolidación y conquista plena de esta garantía.

El derecho de acceso a la información pública que fue afianzado internacionalmente desde 1948 en la Declaración Universal de los Derechos Humanos es muy importante, y resulta igual de significativo sumarse a la lista de los países que buscan transparentar la relación entre los gobernados y sus gobernantes.

No obstante, un punto a nuestro favor es contar con una ley, y otro muy diferente la aplicación de la misma. En este sentido, asegurar en una sociedad como la nuestra el derecho de acceso a la información se convierte, a principios del siglo XXI, en un reto más, porque la Ley por sí misma es insuficiente, necesita una sociedad que conozca para qué sirve y cómo puede beneficiarla en su entorno más inmediato.

Por eso, en México, el tema del "derecho de acceso a la información pública" aún sigue pendiente. Falta experiencia y reflexión de amplios sectores de la sociedad. Una Ley es un paso

importante, sí, pero ante ella hace falta una estrategia de difusión para que amplios sectores de la sociedad la conozcan.

La LFTAIPG tiene un título demasiado largo pero a la vez indicativo de un proceso que ha comenzado a echar raíces y que instaura una nueva forma de enfrentar al poder: con información, la cual debe ser pertinente, adecuada y accesible.

El presente trabajo analiza el objeto (desde el punto de vista jurídico técnico) de esta Ley: sus ventajas; a partir de esa base indica sus debilidades. Como objetivos particulares: revisa el contexto histórico en el que nace el derecho de acceso a la información; y describe los enfoques teóricos que definen el tema.

Esta tesis también matiza conceptos referentes al derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública (con apoyo de los especialistas y fuentes bibliográficas). Estudia los antecedentes de la Ley: quiénes fueron sus impulsores y cuáles sus circunstancias. Y por último, identifica los argumentos a favor y los confronta con los de expertos en comunicación.

Por principio, el valor de esta investigación hay que apreciarlo desde varios ángulos, el primero de ellos tiene que ver con el acercamiento a las fuentes vivas. En este sentido, han sido los expertos en el ámbito jurídico y de la comunicación los primeros en ofrecer su experiencia en la materia.

Desde el punto de vista periodístico, esta investigación se auxilia del reportaje, donde se encuentran los conceptos novedosos y polémicos de la Ley; las propuestas de la sociedad organizada; el proceso de negociación; las opiniones de investigadores extranjeros y los riesgos más evidentes que pueden presentarse en la aplicación de este nuevo derecho.

Para explicar la trascendencia social de un tema ya abordado en otros escenarios y con diferentes actores (diputados, senadores, periodistas y expertos en comunicación), es conveniente subrayar que, por primera vez con esta nueva LFTAIPG cualquier persona puede revisar, si así lo quiere, la información que tienen en su poder los "sujetos obligados", definidos en la propia Ley como el Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la

República; Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, el Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal; los órganos constitucionales autónomos; los tribunales administrativos federales y cualquier otro órgano federal (artículo 3o, fracción XIV).

Además, se reconoce el principio de “publicidad de la información” de los actos del gobierno, a través del cual, toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información sin estar obligado a manifestar algún interés particular, esto es: *la información pública gubernamental pertenece a la sociedad*.

En la Ley se establece que para cumplir con las disposiciones en el Poder Ejecutivo Federal, el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), será “el órgano encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información; y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades”.

Un punto importante de la Ley es que los particulares pueden hacer preguntas clave a la autoridad, por ejemplo: ¿cuál es su presupuesto de acción?, ¿en qué gastan los recursos públicos federales?, ¿cuáles son sus metas como dependencia o entidad? Ante esto, los servidores públicos están obligados por Ley a contestar, si no lo hacen son susceptibles de ser sancionados.

Es aquí donde surgen diversas interrogantes: ¿Qué es información pública gubernamental en manos de los sujetos obligados? ¿Qué significa transparentar los actos del gobierno? ¿Cuáles son las ventajas de que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cuenten con archivos organizados? Y ¿cuáles son los retos más próximos del IFAI en materia de acceso a la información de acuerdo con las disposiciones legales que la misma Ley establece? Estas preguntas merecen un apartado especial en este trabajo.

Por otra parte, los intereses que prevalecen sobre el tema del derecho de acceso a la información pública son muchos: los hay desde las estructuras políticas, económicas, administrativas, jurídicas y periodísticas. Y es que hoy, en el año 2004, la información se vuelve



necesariamente la llave maestra del poder. Pero es en los últimos años cuando los gobiernos, presionados por la sociedad y los ejemplos internacionales, han empezado a permitir a los ciudadanos el acceso a la información que generan las diversas entidades públicas del Estado.

Como trataremos de demostrar, a través de un análisis de la LFTAIPG, es posible llegar a establecer cuáles son sus fortalezas y debilidades. Además esta nueva reglamentación, como veremos, contiene oportunidades que, bien utilizadas, pueden ayudar a cualquier persona a evaluar el ejercicio de las funciones de su gobierno. Una pregunta que contesta esta investigación es si la Ley tiene bases sólidas o parámetros aceptados internacionalmente.

La LFTAIPG por sí misma fortalece el "derecho de acceso a la información pública", un tema central que se desarrolla en este trabajo. Ahora bien, después de una legislación naciente, como la que nos ocupa, el siguiente paso es la instrumentación de la Ley. En este punto vale la pena señalar dos aspectos fundamentales: primero, la sociedad tiene que apropiarse de esta Ley, hacerla suya; y segundo, una Ley es letra muerta sino existe un Reglamento que la haga efectiva y establezca responsabilidades.

Es preciso mencionar que el Poder Ejecutivo Federal ha cumplido con uno de los aspectos señalados, me refiero al Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003, dando cumplimiento al artículo Sexto transitorio de la propia LFTAIPG.

Como veremos en el desarrollo del trabajo algunos de los artículos del Reglamento definen de manera clara las obligaciones y responsabilidades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Es claro que toda legislación es perfectible y sobre ella hay que ir creando reformas que la enriquezcan, las experiencias internacionales y los expertos en derecho de acceso a la información son los más indicados para señalar en qué puntos convendría un cambio.

Para ser justa en todas sus dimensiones, esta investigación se auxilia de los géneros periodísticos como son: la nota informativa, la entrevista y, particularmente, del reportaje, el cual será la *propuesta* de trabajo. En este sentido, es pertinente subrayar que el presente es un texto informativo e interpretativo; cuenta con un contexto o *background*; su presentación se basa en datos veraces, confiables y fidedignos; estudia algo inédito, actual y novedoso; los espacios de acción en los que se desarrolla son oportunos y, en todo momento, requirió de análisis y compromiso.

Con un enfoque en las Ciencias de la Comunicación, esta tesis centra su *aportación* en el análisis de la Ley a través de entrevistas. Los creadores de la LFTAIPG y los expertos en comunicación serán los primeros en explicar las fortalezas y debilidades de esta nueva legislación.

En cuanto al tiempo, la investigación comienza el martes 11 de junio del año 2002 cuando se publica la Ley en el *Diario Oficial de la Federación*. Un año después, formalmente cualquier persona tiene la posibilidad de acceder a la información en manos de los sujetos obligados. Por esa razón, el tiempo para evaluar la aplicación de la Ley se amplía hasta principios del año 2004.

Analizar esta Ley, a dos años de haberse publicado, permite tener un tiempo de reflexión, el mismo que exige cualquier nueva regulación, sin él no podrían verse con distancia las nuevas reformas que necesita, por eso es pertinente que primero comience a operar y, sobre esa base, indicar sus puntos débiles.

La metodología general de la investigación en la que se apoya este trabajo se sustenta en dos aspectos fundamentales: Investigación Documental e Investigación de Campo.

Investigación Documental. Se basa en la consulta y análisis de fuentes bibliográficas, hemerográficas y archivológicas, fundamentalmente libros del derecho a la información, revistas especializadas en comunicación, antologías, tesis, los *Diarios de los Debates de la Cámara de Diputados*, textos de las leyes, reglamentos y decretos publicados en el *Diario Oficial de la Federación*, así como bibliografía especializada en teorías de la información. También cuenta con una revisión bibliográfica especializada en Historia de México, la cual fue recabada en la biblioteca Daniel Cosío Villegas en El Colegio de México (COLMEX).

Investigación de Campo. Centra su atención en las fuentes vivas: las entrevistas, las cuales se aplicaron a investigadores, académicos, y expertos en comunicación.

Los espacios de acción en los cuales se llevó a cabo la investigación incluyen visitas a:

El IFAI.

El Archivo General de la Nación.

La Cámara de Diputados.

El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## ESTRUCTURA DEL REPORTAJE

En la exposición del trabajo, el primer capítulo revisa los conceptos teóricos que corresponden a la información, de ésta última estudia su importancia en el ámbito nacional e internacional. Aquí se anotan las características de una Ley de Acceso a la Información, de acuerdo a estándares internacionales.

El segundo capítulo estudia los aspectos históricos que acompañan la libertad de expresión y el reconocimiento internacional de acceder a la información en México. Recapitula los intentos por reglamentar el derecho a la información junto con grandes temas afines, en él se apuntan las opiniones de especialistas, quienes defendieron la idea de tener un marco jurídico al respecto.

Un tercer capítulo integra el proceso de gestación de la LFTAIPG y tiene el propósito de señalar los puntos positivos de la misma, así como su réplica.

El siguiente capítulo reproduce cuatro entrevistas: del Doctor en derecho Ernesto Villanueva; el periodista Raúl Trejo Delarbre; el Director de Publicaciones del Archivo General de la Nación (AGN), Carlos Román García y el Director del Sistema Nacional de Archivos del mismo órgano, Carlos Ortiz Paniagua.

En el corolario se procede a interpretar los datos recabados y obtener un mensaje claro respecto a la ley: una evaluación de las ventajas, oportunidades y retos de contar con el derecho de acceso a la información pública y si la reglamentación tiene o no un parámetro dentro del contexto internacional.

Finalmente, en los anexos se encuentra reproducida íntegramente la LFTAIPG; una síntesis de la Conferencia Magistral de la Doctora María Marván Laborde, en donde se señalan los retos del IFAI como una institución fundacional naciente, de ahí la importancia de rescatar algunos de los puntos neurálgicos de esta exposición. Por último, se adjuntan algunos artículos del Reglamento de la Ley que sirvieron para el cuerpo del trabajo.

## RESUMEN

ACCESO A LA INFORMACIÓN, UN CASO PENDIENTE.

LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL. REPORTAJE

En tiempos de la posmodernidad la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el martes 11 de junio de 2002, se perfila como un instrumento legal capaz de dotar a cualquier persona de un derecho universal: el acceso a la información pública.

El presente trabajo analiza el objeto (desde el punto de vista jurídico técnico) de esta Ley; sus ventajas; a partir de esa base indica sus debilidades. Como objetivos particulares: revisa el contexto histórico en el que nace el derecho de acceso a la información; y describe los enfoques teóricos que definen el tema.

Esta tesis también matiza conceptos referentes al derecho a la información y el derecho de acceso a la información pública (con apoyo de los especialistas y fuentes bibliográficas). Estudia los antecedentes de la Ley: quiénes fueron sus impulsores y cuáles sus circunstancias. Y por último, identifica los argumentos a favor y los confronta con los de expertos en comunicación.

Por principio, el valor de esta investigación hay que apreciarlo desde varios ángulos, el primero de ellos tiene que ver con el acercamiento a las fuentes vivas. En este sentido, han sido los expertos en el ámbito jurídico y de la comunicación los primeros en ofrecer su experiencia en la materia.

Desde el punto de vista periodístico, esta investigación se auxilia del reportaje, donde se encuentran los conceptos novedosos y polémicos de la Ley; las propuestas de la sociedad organizada; el proceso de negociación; las opiniones de investigadores extranjeros y los riesgos más evidentes que pueden presentarse en la aplicación de este nuevo derecho.

La Ley entró en vigor un año después de su publicación: junio 12 de 2003. Y desde sus inicios fue anunciada como una alternativa para evaluar las actividades de los tres poderes constitutivos del Estado, así como un mecanismo para vigilar el uso del presupuesto federal en manos de los funcionarios públicos.

Sin embargo, tener asegurado jurídicamente el derecho de acceso a la información pública no basta. En efecto, con la publicación de la LFTAIPG, sumamos un eslabón de los muchos que hacen falta para la consolidación y conquista plena de esta garantía.

Un punto a nuestro favor es contar con una ley, y otro muy diferente la aplicación de la misma. En este sentido, asegurar en una sociedad como la nuestra el derecho de acceso a la información se convierte, a principios del siglo XXI, en un reto más, porque la Ley por sí misma es insuficiente, necesita una sociedad que conozca para qué sirve y cómo puede beneficiarla en su entorno más inmediato.

## CAPÍTULO 1. PERSPECTIVA TEÓRICA DE LA INFORMACIÓN

¿Por qué la información se vuelve en tiempos de la posmodernidad un recurso de primer nivel? La respuesta sería inmediata: porque hoy la información se convierte necesariamente en la llave maestra del poder, en un motor clave de la economía y en un recurso que las sociedades necesitan cada vez más para comprender las estructuras políticas, económicas y administrativas del mundo.

Es en los últimos años cuando los gobiernos, presionados por la sociedad y los ejemplos internacionales, han empezado a permitir a los ciudadanos el acceso a la información que generan. Y es que en pleno siglo XXI tener presente qué información es la que configura nuestro entorno se vuelve una necesidad. La experiencia es directa: si contamos con información oportuna es posible tomar decisiones en tiempo y espacio.

La libertad de acceder a la información ha sido defendida internacionalmente como una garantía individual necesaria para convivir en sociedades democráticas y libres. México se sumó a los países que cuentan con legislaciones en materia de acceso a la información en junio de 2002 cuando se publicó la nueva Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), considerada por muchos como el mayor legado jurídico en la administración del presidente de la República, Vicente Fox.

El derecho de acceder a la información, como habíamos mencionado, ha sido reconocido internacionalmente, aunque de manera implícita en el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en 1948, que a la letra dice: "Todo individuo tiene derecho a expresar libremente sus opiniones sin que pueda ser molestado por ello, asimismo, tiene derecho a indagar, recibir y difundir, sin límite de fronteras, conocimientos, ideas o creencias sirviéndose para ello de cualquier medio".

México estrena una nueva Ley en materia del derecho de acceso a la información, 54 años después de haberse firmado la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así, encontramos, en pleno siglo XXI, la posibilidad de utilizar esta nueva garantía, la cual permite a los ciudadanos

solicitar los documentos que contengan información pública en manos de los tres órganos constitutivos del Estado y demás dependencias que utilicen recursos públicos de la federación.

¿Con esta Ley la sociedad mexicana del año 2004 podría asumirse como una de las mejor informadas? ¿Esta nueva legislación tiene los contenidos mínimos aceptados internacionalmente? Los siguientes apartados revisan teóricamente las características de una sociedad de información y señalan, de acuerdo a las experiencias internacionales, los artículos que debe tener una Ley en materia de acceso a la información.

### 1.1 Sociedad de información

Para los fines de esta investigación, es necesario distinguir el significado de la llamada “sociedad de información” y resulta importante conocer algunas de las ideas que en los últimos años han anunciado la denominada “sociedad de comunicación”.

Por principio, la sociedad de información, descrita por los teóricos, es una forma cerrada de lo social en donde la mayoría delega autoridad en una minoría. Entre sus características principales se encuentran las siguientes<sup>1</sup>:

- Cruza la totalidad de la historia humana, porque atraviesa lo mismo teocracias, monarquías, imperios, dictaduras y casi todas las macroformas de organización colectiva, incluyendo las democracias actuales.
- Se configura en el agrupamiento de conglomerados humanos en donde unos manejan la información sobre el todo, son los únicos que pueden actuar, y por tanto necesitan medios que les aseguren el control. Las sociedades contemporáneas son de este tipo.

Con la definición anterior, debemos tener presente que la información siempre ha sido importante, pero son unos cuantos los capaces de tenerla a la mano, podríamos llamarles los

---

<sup>1</sup> Jesús Galindo Cáceres. *Técnicas de Investigación en sociedad, cultura y comunicación*, pág. 15.

"guardianes de la información". En este tipo de sociedades, la circulación de conocimientos realmente importantes pasa por filtros antes de ser pública.

La sociedad de la información (o postindustrial), también definida por Denis McQuail en 1985, se parece mucho a la actual, en el sentido de que "la información constituye el recurso y el medio de producción más útil, así como también el producto principal"<sup>2</sup>. Apoyando esta tesis, investigadores del contexto mundial han señalado a la información, sin miedo a equivocarse, como uno de los motores claves de la economía. El ejemplo lo encontramos en el concepto propuesto por Jacques Attali en el *Diccionario del Siglo XXI*:

"La información será la materia prima de las industrias de la comunicación, de la distracción, de la informática, de la genética, es decir de todos los sectores claves de la economía. Su valor de uso radicará en su creación, su manifestación y su puesta en marcha o en contexto, su valor de cambio, por el contrario, radicará en su rareza."

Hay que agregar a esta definición, que la información es y será igual de importante en el campo científico, cuántico, biomolecular y en la fertilización cruzada de estas tres disciplinas. A principios del siglo XXI se perfila, además, como un recurso de primer nivel en la cultura, en la publicidad y en las áreas administrativas, sin olvidar que por años ha sido un instrumento del poder.

Además tenemos información que proporcionan los medios de comunicación masiva, tanto escritos como electrónicos: radio y televisión; además de los medios de reproducción y conservación (cassettes y discos, tanto audio como vídeo), de procesamiento de la información (ordenadores) y de transmisión (satélites).

En este contexto, resulta positivo tener información en grandes cantidades, incluso es posible imaginar un gran contenedor de datos, en donde todos pueden, si así lo quieren, indagar sobre varios temas. Y por si fuera poco, para hacernos más fácil la búsqueda existen bancos de datos, bibliotecas equipadas y archivos históricos (como el que resguarda el Archivo General de la Nación, por poner un ejemplo).

---

<sup>2</sup> Denis McQuail. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*, pág. 109.



## 1.2 Sociedad de comunicación

Como el polo opuesto de la sociedad de información, aparece con una postura de innovación y de cambio, el proyecto de la modernidad occidental, en el cual es posible una sociedad de comunicación, en otras palabras, la compuesta por ciudadanos libres y participativos, la de individuos críticos y reflexivos<sup>3</sup>. En resumen, una verdadera utopía.

En este tipo de sociedad, la información se encuentra al servicio de las personas, en donde quizás el rasgo más sobresaliente es la importancia de la "relación", mucho más que el contenido. El diálogo es lo que distingue a este tipo de sociedad, aquí lo fundamental es poner en juego todo el saber posible y de ahí partir para tomar decisiones.

Retomar esta definición sería un rasgo auténtico de libertad informativa y, por supuesto, tener al alcance todo el saber posible y con ello tomar la mejor de las decisiones sería un signo positivo y, además, se convertiría en un intento por alcanzar la tan aclamada democracia.

Para reconocer si somos o no una sociedad de información o comunicación, tendríamos que revisar el contexto en el que nuestro país se ha desenvuelto en este rubro, en otras palabras, estudiar con qué tipo de información hemos contado a partir de que en 1948 se reconoce internacionalmente el derecho de acceder a ella (en el Marco Histórico explico este importante proceso).

Ahora bien, ¿qué tiene la información como característica universal, que la convierte en un bien rentable, en un instrumento del poder y en un arma estratégica? Para contestar esta pregunta vale la pena estudiar el siguiente apartado.

## 1.3 Información *equal to* poder

"Información es poder" reza una máxima de nuestra sociedad y es que, sin ella, las decisiones más importantes que afectan los intereses nacionales sencillamente no serían ejecutadas. Y para

---

<sup>3</sup> Jesús Galindo Cáceres. *Op. cit.*, pág. 15.

movernos sólo en un espacio nacional, porque a un nivel internacional sucede exactamente lo mismo: la información sirve para afianzar las relaciones diplomáticas y marcar los intereses entre las naciones, tal como sucedió en la Reunión Binacional México—Estados Unidos (12 noviembre 2003), en donde los principales temas a discutir fueron Migración, Procuración de Justicia, Seguridad en Fronteras, pero el asunto más urgente para nuestro vecino del norte fue el Terrorismo. En este sentido, los países fijan sus intereses a partir de la información que les rodea.

En esta disertación no pretendemos estudiar todos los aspectos de ese mundo llamado "información", pero sí es parte fundamental de la investigación delinear de manera clara el significado del término y algunas de las características que la distinguen.

### **1.3.1 Información**

El concepto de información hay que entenderlo como todo aquel dato, pista, aspecto, característica, hecho, noticia, opinión, idea, que abarque los procedimientos de acopiar, custodiar, almacenar, tratar, difundir y recibir. En la nueva LFTAIPG la información es la que se encuentra contenida en documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título (Capítulo I, artículo 3, fracción V).

### **1.3.2 El objeto del deseo**

¿Por qué la información se ha convertido en objeto del deseo y el poder? Esto no es poco ni fácil de decir. Por principio de cuentas es "el objeto del deseo" porque todos la quieren, se procuran lo mejor de ella, la buscan en todas partes, es el tesoro bendito que provoca conflictos cuando hay dos o más interesados en ella.

Y la información es poder, en el sentido weberiano de la expresión, esto es: la posibilidad de imponer la voluntad propia sobre la voluntad ajena. Tal como sucede en la política, la información debe tener utilidad práctica, si esto sucede, el primero que logra conseguirla tendrá una clara ventaja sobre los demás. De ahí que cuando esa información entra en competencia, los que la tienen la

cuidarán como un gran tesoro y los que no cuentan con ella, pero conozcan sus potencialidades, buscarán procurársela.<sup>4</sup>

Por ejemplo, en el mundo de la política la información es dosificada a través de las oficinas de comunicación social. El Estado logra, en este sentido, “constituirse como fuente de información y de mensajes”, gracias a las también llamadas oficinas de prensa, estas últimas encargadas de mantener una buena imagen de la institución y/o del titular en turno.<sup>5</sup>

En muchas situaciones la información es vista a futuro y se discute su potencialidad, los escenarios en los que podría moverse con fines prácticos. Y es posible que en muchos casos la información prevista para ciertos espacios de acción torne a resultados contrarios a los efectos deseados, esto es: circula en la sociedad, tiene sus propios caminos y provoca sus propias salidas de escape.

Por otra parte, existen los denominados “climas de opinión” o torrentes de información que fluyen por la sociedad y se convierten en fuentes de cualquier tipo: vivas, documentales, mediáticas, etcétera, de las cuales las personas nutren su forma de pensar y le otorgan un sentido dependiendo de las características de su entorno.<sup>6</sup>

Actualmente, la mejor forma de informarse es a través de los medios electrónicos y en especial la televisión, la cual funciona como un gran contenedor, un espacio en donde se encuentra el primer antecedente de cualquier suceso político, social, cultural, económico, deportivo, científico o del mundo del entretenimiento. Y el problema de informarse, a través de los noticiarios electrónicos, lo es en sí por la naturaleza del propio medio, la sola imagen transmitida con algunos elementos informativos, sin un contexto bien definido ofrece, en no pocos casos, un panorama muy pobre de los acontecimientos.

---

<sup>4</sup> Guy Durandin. *La información, la desinformación y la realidad*, pág. 7.

<sup>5</sup> Elia Sánchez González. *Las Oficinas de Comunicación Social Gubernamentales y el control de la Información*, págs. 30-33.

<sup>6</sup> Raúl Rivadeneira Prada. *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*, págs. 116-118.

## 1.4 Complejidad reducida

Es posible ver actualmente la construcción de la realidad a partir de la selección de imágenes dispuestas a sustituir la información y el análisis de los hechos presentados en pantalla, tal es el caso de los medios electrónicos, particularmente la televisión, en donde en tan sólo unos minutos, asuntos regionales, nacionales o internacionales son tratados con un “suspiro de información” y unas cuantas imágenes.

Investigadores serios han estudiado el impacto en las audiencias de ese tipo de programas, y también las características que los identifican como reproductores de lo que Niklas Luhmann llama: “complejidad reducida”. La pregunta es en este contexto: ¿en unos cuantos minutos es posible tratar asuntos de relevancia nacional e internacional sin darles un contexto específico, solamente acompañados de imagen?

¿El hecho de que se nos presenten notas con carácter de urgencia nos hace partícipes, como si fuera posible modificar un acontecimiento? Vamos a revisar una noticia internacional, la cobertura de la información en el caso de la “Invasión a Irak” (2003) y no lo que muchos medios llamaron “La Guerra”.

La mayoría de los medios nacionales e internacionales la denominaron así: “Guerra”, y es que defender esa palabra implicaba una gran responsabilidad informativa, un gran detalle que muchos sistemas informativos pasaron por alto.

El acontecimiento tenía otro fondo del que entregaron masivamente los medios electrónicos. El tratamiento de la información internacional y política, en este caso, fue insuficiente, a pesar de que en las grandes cadenas de televisión pretendían respaldar con imágenes en vivo y a todo color lo que sucedía, a través de los llamados “enviados especiales”.

Contar con información se convirtió en un recurso de primer nivel para el mundo entero, pero de cobertura limitada si pensamos que no todos los enviados estaban preparados para interpretar los

acontecimientos. En un conflicto bélico entre naciones, las opiniones deben estar bien sustentadas, porque cualquier mala interpretación se multiplica a escala mundial.

Al respecto, comenta María de Lourdes Romero Álvarez: "La transmisión en vivo y en directo, gracias a los avances tecnológicos, han permitido trastocar el tiempo, es decir hacernos creer que nos enteramos de los hechos en el momento mismo en que están ocurriendo. Sí, hacernos creer porque efectivamente, la realidad no es tan simple como ver unas imágenes: es más compleja".<sup>7</sup>

En ese contexto, había información, sí, pero fragmentada, resumida, escasa, ahí era urgente el análisis y la interpretación, y ante esto, no se pedía más, sino mejor calidad en las informaciones.

Aunado a esto, los medios masivos de información (prensa, radio, televisión y hasta la misma internet), corren en busca de un mismo acontecimiento, se aglomeran en torno a un suceso, descuidando otros asuntos igual o incluso mucho más importantes. Así lo explica Ryszard Kapuscinsky:

"La guerra interna entre los grupos mediáticos es una realidad más intensa que la del mundo que les rodea. Importantes equipos de enviados especiales recorren el mundo. Forman una gran jauría en el seno de la cual cada reportero vigila al otro. Hay que tener la información antes que el vecino. El *scoop*<sup>8</sup> o la muerte. Por eso, aunque varios acontecimientos se producen simultáneamente en el mundo, los *media* sólo cubrirán uno: el que haya atraído a toda la jauría."<sup>9</sup>

¿Cuáles son los acontecimientos que han dejado de tener importancia para noticiarios electrónicos? ¡Muchos! Y es muy probable que jamás serán transmitidos para evitar dañar la imagen de algún personaje político o de un procurador de justicia como el caso de Rogelio Delgado Neri, uno de los 47 elementos de la Procuraduría General de Justicia del Estado que fue arrestado por elementos del Ejército mexicano y trasladado a la ciudad de México por sus vínculos con el narcotráfico en abril del 2002 (poco después este hombre fue asesinado).

---

<sup>7</sup>María de Lourdes Romero Álvarez. "Sólo mostrar o indagar o explicar". *Revista Mexicana de Comunicación* (julio-agosto), 2003, pág. 26.

<sup>8</sup> Noticia exclusiva.

<sup>9</sup> Ryszard Kapuscinski. "¿Reflejan los *media* la realidad del mundo? Nuevas censuras, sutiles manipulaciones", en *El colombiano*, Colombia, sábado 14 de septiembre de 2002.

La información es la que ayuda a definir el país en el que vivimos. Ayuda a entender si somos o no un país democrático o si tenemos un Estado de derecho. Aunque los hechos muestran que la corrupción sigue aceitando al sistema, tal como en el ejemplo anterior, en donde los aparatos de justicia se encuentran al servicio de los narcotraficantes.

### **1.5 Información noble**

Hay que reconocer que la información nutre varios campos de la actividad humana, por ejemplo en la ciencia, la cultura, la informática, la navegación, etcétera. Y podría advertirse, en este sentido que, en casi todos los países, este tipo de informaciones "viste mucho", esto es, son las mejores cartas de presentación. Es información noble, rara vez su difusión acarrea problemas.

De esta suerte, la información se ha convertido en un recurso fundamental en todos los tiempos y todas las épocas para cualquier actividad que desarrolle el ser humano. En sentido positivo, además, ha servido para mover las ideas del mundo, desarrollar nuevos proyectos de investigación, cuestionar las ideas existentes, y por si fuera poco, reconfigurar las relaciones entre los seres humanos.

Aunado a esto, la transmisión de información entre individuos no resulta una pérdida, sino más bien ha sido visto como un avance. Claro que hoy resulta muy importante cuestionarse para qué sirve la información y esto se responde muy fácilmente; a la sociedad le sirve y mucho, sin ella no hay opinión y sin esta última no hay comunicación política, esto es, el proceso de ida y vuelta, cíclico, que debe nutrir las ideas, las propuestas y los proyectos constructivos en una nación.

Por lo anterior, contar con información de todas las naciones ha sido aprovechado en gran medida por las grandes potencias, incluso han creado departamentos especiales u oficinas que se encargan de manejar grandes cantidades de Archivos, este es el tema que nos ocupa a continuación.

## 1.6 El control de la información en el plano internacional

Es posible reconocer que en muchos países la información ha sido y, es tan importante, que han llegado a establecerse “departamentos especiales” para dedicarse a su custodia o incluso también han tornado hacia otra función: la de “desinformar” con fines estratégicos.

Como un ejemplo importante en la historia de las relaciones internacionales hay que citar el caso de los servicios secretos soviéticos, uno de los más conocidos, llamado la “Tcheka”, el cual operó de 1917 a 1922. Desde sus orígenes tuvo una “Oficina de Desinformación” que fue creciendo en tamaño y atribuciones a la vez que se perfeccionaba continuamente.

Para los soviéticos la “desinformación” era definida en dos sentidos: uno estratégico y el otro táctico. El que llama poderosamente la atención es el significado estratégico, del que se decía era: “un instrumento que ayudaba al Estado al cumplimiento de sus funciones y que buscaba confundir al enemigo en lo concerniente a la política de Estado”.<sup>10</sup>

La importancia de tener la “información estratégica” capaz de engañar al enemigo siempre ha jugado una pieza clave en las relaciones internacionales y en épocas de guerra se convirtió en un recurso de máxima importancia. Es un hecho también que la información junto con los grandes inventos tecnológicos, el caso de la Internet y el correo electrónico, tuvieron un uso bélico, antes que el social.

En la historia de las relaciones internacionales contar con información completa ha sido la primera regla indispensable para ser el dueño del futuro, así el ejemplo más próximo lo tenemos en las socorridas reuniones internacionales, en donde los líderes de las grandes potencias económicas discuten temas tan importantes como la pobreza, el desarrollo económico, el narcotráfico, terrorismo, salud, etcétera. Y es posible ver que en el plano mundial tratar estos asuntos se ha convertido en una tradición a la que se han incorporado otros países en busca de un solo interés: tener información política actual, y a la vez, afianzar las relaciones estratégicas que les permitan obtener beneficios inmediatos o a largo plazo.

---

<sup>10</sup> Guy Durandin. *Op. cit.*, pág. 23.

La última reunión internacional más reveladora fue la que se llevó a cabo en Davos, Suiza. Ahí se discutió el caso de un país denominado emblemático: la India. Hace un siglo nadie hubiera apostado nada por este país. Sin embargo, las cifras hablan: según la revista *Fortune*, de las 500 empresas más grandes del mundo, 110 empresas se encuentran en la India. Estas empresas tienen centros de desarrollo e investigación. Además, 25 mil indios ya regresaron en los últimos años a su país, lo cual indica que hay oportunidades de crecimiento. En la India crecen notablemente en telecomunicaciones. El 54%, más de la mitad de los habitantes, tienen menos de 25 años, esto significa que hay fuerza productiva para rato. Hay muchos adelantos en educación médica y en energías alternativas (ya resolvieron qué hacer con la energía). Cuentan (enero del 2004) con 150 millones de teléfonos celulares. Es considerado como el país número siete para invertir y, por si fuera poco, saben hablar inglés. La India, definitivamente, ha ganado una posición muy importante.

Esta información se convierte en un recurso indispensable para inversionistas, políticos, economistas y estrategas, los que ven en la India más de un motivo para invertir a corto, mediano y largo plazo. Puedo asegurar, sin miedo a equivocarme, que con estos datos, Estados Unidos ya debe estar planeando cómo conquistar el mercado de ese país.

## 1.7 Derecho Comparado

México estrena una Ley, pero el derecho a la información ya ha sido incorporado en países de Europa; por poner un ejemplo, en Suecia "el acceso a la información pública es un derecho reconocido desde 1776 (de tal suerte que 227 años después es una sociedad con todos sus archivos digitalizados para responder a cualquier petición en 24 horas), en México esta cultura apenas empieza a echar raíces, en un proceso que juristas identifican como etapa fundamental de la *segunda ola* de reformas democráticas".<sup>11</sup>

La apertura de la información resulta diferente, Suecia, por principio "es un país desarrollado: tiene una tradición administrativa mucho más moderna, menos anquilosada, mucho más flexible y cuenta con todos los recursos del mundo".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Marisela Ibarra Díaz. "Todo lo que usted siempre quiso saber del gobierno...pero nunca pudo preguntar", Revista *magacín Seguridad*, julio 2003, pág. 60.

<sup>12</sup> Entrevista a Carlos Román García. Director de Publicaciones y Difusión del Archivo General de la Nación.



El caso de Suecia es sorprendente, no sólo por el hecho de que por años han organizado sus archivos, sino que ahora, con los nuevos recursos tecnológicos, han trabajado seriamente en la digitalización de los mismos, a fin de otorgar a la sociedad un servicio más eficaz. Sin embargo, son pocos los países que tienen en orden sus documentos y pueden hacerlos públicos.

Sin ir demasiado lejos, en países de América Latina y el Caribe incorporar el derecho a la información pública ha sido todo un reto y aún no termina. Entre los países que cuentan con disposiciones generales que regulan esta materia se encuentran, por ejemplo: Chile (diciembre de 1999); Panamá (enero de 2002); Perú (2002); Guatemala (octubre de 2002) y Jamaica (2002). México se une a estos países en junio de 2002.

Aquí está la prueba de que, al menos, en América Latina y el Caribe son pocos los países que cuentan con el derecho de acceso a la información pública. Ahora bien, el trabajo no acaba ahí, después de lograr una Ley, hace falta la instrumentación de la misma, esto es: canalizar los objetivos hacia la acción y hacer que efectivamente la sociedad se beneficie con este nuevo derecho.

Es por eso que, en los últimos años, el tema del derecho de acceso a la información se ha vuelto un asunto fundamental en las agendas internacionales, al menos así lo manifestaron líderes mundiales, organismos de las Naciones Unidas (ONU), organismos regionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y expertos en las nuevas tecnologías de la información durante la primera Cumbre Mundial sobre la "Sociedad de la Información" que se llevó a cabo del 10 al 12 de diciembre de 2003 en Ginebra, Suiza. El reto ahora es socializar la importancia de esta garantía universal.

Analizar la importancia de la información en pleno siglo XXI y en un momento especial en el que México estrena la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sin duda, merece replantearse en dos planos: nacional e internacional. Por principio, "una sociedad que reconozca la libertad de acceder a la información ---afirma Denis Mcquail--- tiene que garantizar la protección de los individuos (de su reputación, propiedad, intimidad y desarrollo moral), de grupos y minorías. Además debe reconocer la dignidad de Estado".

En este sentido, Raúl Trejo Delarbre --especialista en comunicación y periodismo-- señaló "creo que es necesario que haya, por un lado, respeto a la privacidad de los individuos y, por el otro, es indispensable que exista un reconocimiento al derecho del Estado a mantener en reserva algunos asuntos, por razones de seguridad pública, de investigaciones judiciales o policíacas".<sup>13</sup>

El derecho de los ciudadanos a estar informados es muy importante en los países que permitan la pluralidad de ideas, pero acompañando a esta garantía deben convivir otros derechos. Esto significa que la libertad de acceder a la información no es absoluta, sino que por respeto a otras garantías individuales (como la vida privada), el derecho de acceder a la información tiene necesariamente que someterse a una regulación.

Existen muchos países que así lo han entendido. De hecho, tenemos actualmente varias legislaciones que garantizan el acceso a la información pública que se encuentra en manos de entidades y dependencias que manejan recursos públicos del Estado. Para ejemplificar, entre las constituciones que actualmente regulan este derecho, se cuentan las de<sup>14</sup>:

Albania. Adoptada el 29 de abril de 1991 y reformada el 6 de octubre de 1994. Artículo 20.

Bélgica. Esta Constitución data del 7 de febrero de 1831 y ha sido reformada en varias ocasiones, la última y más importante está plasmada en el texto concordado del 17 de febrero de 1994. Artículo 32.

Bielorrusia. Constitución Adoptada el 15 de marzo de 1994. Artículo 34.

Brasil. Adoptada el 5 de octubre de 1998. Artículo 5o, fracciones XIV y XXXIII.

Colombia. Adoptada el 4 de julio de 1991. Artículos 15 y 74.

San José de Costa Rica. Adoptada el 7 de noviembre de 1949. Artículo 30.

Chechenia. Adoptada el 1o. de enero de 1992. Artículo 48.

Ecuador. Adoptada el 5 de junio de 1998. Artículos 19 y 23.

Eritrea. Adoptada en julio de 1996. Artículo 19.

Eslovaquia. Adoptada el 1o. de septiembre de 1992. Artículo 19.

Eslovenia. Adoptada el 23 de diciembre de 1991. Artículo 39.

---

<sup>13</sup> Entrevista a Raúl Trejo Delarbre. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. 27 de agosto de 2003.

- España. Adoptada el 29 de diciembre de 1978. Artículo 105.
- Estonia. Adoptada el 3 de julio de 1992. Artículo 44.
- Filipinas. Adoptada el 15 de octubre de 1986. Sección III. Artículo 7o.
- Finlandia. Adoptada el 17 de julio de 1919. Artículo 10.
- Francia. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Adoptada el 26 de agosto de 1789. Artículo 14.
- Guatemala. Adoptada el 31 de mayo de 1985. Artículos 30 y 31.
- Haití. Adoptada el 29 de marzo de 1987. Artículo 40.
- Kazakhstan. Adoptada el 5 de septiembre de 1995. Artículo 18. 3.
- Lituania. Adoptada el 30 de noviembre de 1992. Artículo 25.
- Malawi. Adoptada el 18 de mayo de 1994. Artículo 37.
- México. Adoptada el 5 de febrero de 1917 y adicionada el 30 de diciembre de 1977.
- Mongolia. Adoptada el 13 de enero de 1992. Artículo 16.
- Paraguay. Adoptada el 20 de junio de 1992. Artículos 22 y 28.
- Perú. Adoptada el 29 de diciembre de 1993. Artículo 2o.
- República Checa. Adoptada el 16 de diciembre de 1992. Artículo 17.
- Rumania. Adoptada el 21 de noviembre de 1991. Artículo 31.
- Rusia. Adoptada el 12 de diciembre de 1993. Artículo 24.
- Sudáfrica. Adoptada el 6 de mayo de 1996. Artículo 32 y 33.
- Suecia. Adoptada el 1o de enero de 1975. Este país carece de un texto constitucional único; la Constitución de Suecia está dividida en diversos instrumentos normativos esenciales, uno de ellos es el relativo a la prensa el cual data de 1812 y su antecesora se remonta al año de 1776. Artículo 1o y 2o .
- Tailandia. Adoptada el 9 de diciembre de 1991. Artículo 48 *bis*.
- Turkmenistán. Adoptada el 18 de mayo de 1992. Artículo 26.
- Uganda. Adoptada el 27 de septiembre de 1995. Artículo 41.
- Uzbekistán. Adoptada el 8 de diciembre de 1992. Artículo 30.
- Venezuela. Adoptada el 30 de diciembre de 1999. Artículo 28.

---

<sup>14</sup> Ernesto Villanueva Villanueva. *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*, págs. XXXVI – LIII.

De las Constituciones que hemos mencionado, algunas señalan el derecho de acceso a la información de manera muy clara:

Bielorrusia.

*Artículo 34.* "Los ciudadanos de la República de Bielorrusia tendrán del derecho a obtener, mantener y diseminar información completa, fidedigna y oportuna sobre las actividades de los órganos del Estado y las asociaciones públicas, sobre política, economía, aspectos internacionales y sobre ecología".

Los órganos estatales, las asociaciones públicas y oficiales estarán obligados a brindar a los ciudadanos libre acceso a la información que consideren pertinente para sus derechos e intereses legales.

Brasil.

*Artículo 5º, fracción XIV.* "Queda garantizado a todos el acceso a la información y salvaguardado el secreto de las fuentes cuando sea necesario para el ejercicio profesional".

Colombia.

*Artículo 74.* "Todas las personas tienen derecho a acceder a los documentos públicos salvo los casos que establezca la ley".

Ecuador.

*Artículo 23.* "Sin perjuicio de los derechos establecidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales vigentes, el Estado reconocerá y garantizará a las personas los siguientes: 7. El derecho a disponer de bienes y servicios, públicos y privados, de óptima calidad; a elegirlos con libertad, así como a recibir información adecuada y veraz sobre su contenido y características".

Venezuela.

*Artículo 28.* "Toda persona tiene derecho a acceder a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que establezca la ley, así como de conocer el uso que se haga de los mismos y su finalidad, y a solicitar

ante el tribunal competente la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos. Igualmente, podrá acceder a documentos de cualquier naturaleza que contengan información cuyo conocimiento sea de interés para comunidades o grupos de personas”.

En esta misma línea se han situado las constituciones de Eritrea, Eslovaquia, Malawi, Rumania, Sudáfrica, Suecia, Uganda y Uzbekistán. Cada una de ellas, con palabras más, o menos, pero todas defienden la garantía universal de acceder a la información pública, tal como lo hace la Convención Americana de Derechos Humanos adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, que a la letra dice:

*Artículo 13.* Libertad de pensamiento y de expresión.

1. “Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión”.

“Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir, y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente o por escrito, en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección”.

En algunas constituciones se ha ido mucho más lejos al reconocer y asentar la importancia del derecho a la información (un concepto al que especialistas en la materia identifican como parte de una dimensión mucho más amplia), este es el caso de la constitución de Filipinas, en la *Sección III. Artículo 7o* menciona: “Se reconocerá el derecho del pueblo a la información sobre materias de interés público. Se permitirá al ciudadano el acceso a registros oficiales y a documentos y papeles relacionados con actos oficiales, transacciones o decisiones, así como a los datos de investigación del gobierno usados como base para el desarrollo de su política, salvo las limitaciones que disponga la Ley”.

A pregunta expresa, el doctor en derecho, Ernesto Villanueva señaló que el derecho a la información había que entenderlo (puesto que no hay una definición absoluta):

“No sólo como una garantía social, un derecho fundamental, sino también como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios, la sociedad y los

periodistas. Esto sería el derecho a la información, las normas jurídicas relacionadas con la información, la expresión. Ese universo es como una naranja, en donde hay varios gajos, uno de ellos es el derecho de acceso a la información pública, de ahí se traduce en la LFTAIPG.<sup>15</sup>

La LFTAIPG sólo regula el derecho de acceso a la información pública y no agota el tema del derecho a la información, al contrario le da más vida.

Es importante mencionar que el tema del derecho a la información ha sido tratado y estudiado por diferentes actores sociales: periodistas, comunicólogos, diputados y senadores, sin embargo, los esfuerzos no se han traducido en una buena ley. Entre tanto, los empresarios de los medios de comunicación han esquivado cualquier intento de legislación en este sentido. Por lo anterior, es evidente que el debate sobre "derecho a la información es parte de la investigación reflexiva, no es un asunto pertinente en la investigación tradicional", puesto que la primera intenta luchar por una mejor cultura de información y de los saberes estratégicos.<sup>16</sup>

### 1.8 Contenidos básicos de una Ley de Acceso a la Información

Una Ley Federal en materia de acceso a la información, necesariamente debe contener elementos básicos y comunes a las leyes que existen en todo el mundo. Sabemos que difícilmente encontraremos leyes modelo, pero sí es posible tener un parámetro. En este sentido, las experiencias internacionales constituyen una guía para formar un buen cuerpo de artículos.

El espíritu de una buena Ley en materia de acceso a la información debe contener, según los ejemplos internacionales:<sup>17</sup>

- a) Legitimación activa.
- b) Un marco legal para todas las entidades públicas.
- c) Costos accesibles.
- d) Deber de publicación básica.

---

<sup>15</sup> Entrevista a Ernesto Villanueva Villanueva. 10 de febrero de 2004.

<sup>16</sup> Jesús Galindo Cáceres. *Op.cit.*, pág. 17.

<sup>17</sup> Ernesto Villanueva. *Op.cit.*, págs. LIV-LXVI.

e) Una autoridad reguladora independiente.

El primer criterio indica la posibilidad de pedir información sin necesidad de justificar algún interés en particular. Esto es, no se necesita decir el propósito por el cual una persona acude a ejercer su derecho de acceso a la información. Este punto es muy importante y se encuentra plasmado en la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa, la cual señala:

*Artículo 30.* "Para ejercer el derecho de acceso a la información pública no es necesario acreditar derechos subjetivos, interés legítimo o las razones que motiven el pedimento, salvo en el caso del derecho de *habeas data*"<sup>18</sup>

Por cierto, la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa fue aprobada el 24 de marzo de 2002 y, en orden de aparición, es la segunda legislación estatal en materia de acceso a la información. La primera fue la Ley de Transparencia e Información Pública de Jalisco, con 26 artículos, la cual nació el 20 de diciembre de 2001 (una ley muy limitada en opinión de Jorge Islas, catedrático en la Facultad de Derecho de la UNAM).

El segundo punto que debe tener una Ley de Acceso a la Información es un marco legal para todas las entidades públicas. Aquí lo más importante es contar con un sistema homogéneo para todos los poderes constitucionales y para las empresas privadas que ejercen gasto público, esto permite que las personas se familiaricen más con un solo procedimiento de acceso a la información.

Los costos de acceso a la información, el tercer aspecto, es uno de los eslabones necesarios para que cualquier persona tenga acceso a la información de manera gratuita. En este apartado, conviene distinguir por un lado, el examen de los registros públicos (al que toda persona tiene derecho) sin ningún costo y, por el otro, la reproducción de los materiales, este último sí está sujeto a un pago, pero éste debe ser accesible y permitir solamente recuperar los costos del servicio de búsqueda, reproducción y envío de materiales.

---

<sup>18</sup> Derecho de protección de datos personales.

Deber de publicación básica. Este apartado apunta directamente al concepto de "publicidad de la información", el cual significa que la información en manos del gobierno es pública, por tanto pertenece a la sociedad. Así, una Ley de Acceso a la Información debe de buscar hacer pública toda información básica o también llamada de oficio, así lo define por ejemplo en América Latina la Ley Modelo preparada para la Organización de los Estados Americanos<sup>19</sup>:

*Artículo 9o.* Deber de informar acerca de las competencias públicas ejercidas. La administración pública, central y descentralizada, y aquellos órganos y personas que administren recursos del Estado, tienen la obligación de publicar en un lugar visible de su sede o de sus oficinas, o a través de impresos a disposición del público, información respecto de sus normas básicas de competencia, la función que tienen asignada y la manera en que los ciudadanos deben relacionarse con ella en el desarrollo de su función.

Autoridad reguladora independiente. Este eje fundamental se encuentra en toda Ley de Acceso a la Información que se aprecie de serlo. Significa que, para vigilar el cumplimiento del derecho de acceso a la información, es necesario crear una institución responsable. Una autoridad independiente que sirva de vínculo entre la persona y los poderes constitutivos del Estado se vuelve indispensable para evitar abusos. Los expertos consideran que este órgano debe evaluar el funcionamiento de la Ley y vigilar que la información pública sea accesible y sencilla para las personas.

Por último, en este capítulo delineamos las características teóricas que acompañan al derecho de acceso a la información pública junto con grandes temas afines. Para estudiar el contexto histórico en el que nace este importante derecho, es necesario revisar dos conceptos claves en el debate: la libertad de expresión y el derecho a la información. El siguiente apartado se ocupa de ellos.

---

<sup>19</sup> Ernesto Villanueva. *Op cit.*, pág.LIX.



## CAPÍTULO 2. LIBERTAD DE EXPRESIÓN

*El siglo XX pasará a la historia por ser simultáneamente el de la información y la mentira.*

Guy Durandin.

La libertad de expresión es uno de los derechos más apreciados en el mundo, sin embargo, siempre se ha situado en un terreno de controversia; en la historia de México, por ejemplo, registra varios intentos legales por mantenerla viva, aunque es en el recuento de los daños donde se evidencia una clara violación de este derecho.

¿Qué es la libertad de expresión? En sentido amplio la libertad de expresión hay que entenderla como el derecho de cualquier ser humano a comunicar lo que piensa. En la historia universal, es posible encontrar los nombres de aquellos hombres y mujeres que la defendieron como una causa justa. Nadie olvida, por ejemplo, la célebre frase de Voltaire: "Estoy en desacuerdo con lo que dices, pero estoy dispuesto a morir por tu derecho a decirlo."

Pero no sólo Voltaire se refirió a la libertad de expresión, debemos recordar la postura de Thomas Hobbes, famoso por su libro *Leviatán*, quien defendió su propio pensamiento al decir: "Soy un hombre que ama sus propias opiniones y cree en la veracidad de cuanto afirma".

Desde Espartaco y la rebelión de los esclavos, hasta nuestros días, encontramos en los libros el testimonio histórico de quienes lucharon por alcanzar este derecho fundamental de la humanidad: el derecho de todos a manifestar y comunicar sin trabas el propio pensamiento.

La libertad de expresión ha logrado colocar ideas, nuevas formas de pensamiento, proyectos de nación, incluso paradigmas que han permitido una revolución global en todas las esferas de la actividad humana.

En pleno siglo XXI, la libertad de expresión ha ampliado su significado y actualmente convive con una nueva garantía universal, reconocida internacionalmente en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 (aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas): la libertad

de acceder a la información. Con estas libertades, se entiende que un ser humano es capaz de involucrarse con el mundo de las ideas y el conocimiento a una escala mayor, pero para reconocer si es así, es necesario revisar el camino histórico que las ha acompañado. Con la intención de recordar los antecedentes de estas dos conquistas sociales hay que estudiar los siguientes apartados.

## 2.1 Reconocimiento internacional de la Libertad de Expresión

El primer antecedente internacional en materia de libertad de expresión, se encuentra plasmado materialmente en la Declaración de los Derechos del Hombre, firmada en Francia en 1789, donde se señala: "Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aun religiosas, con tal que su manifestación no trastorne el orden público establecido por la ley".

Siguiendo en gran medida las constituciones francesas de 1793 y 1795, el 18 de marzo de 1812 se firma en Cádiz la nueva constitución española. En ella, entre otras disposiciones, decretaba la libertad de prensa y de expresión. El 30 de septiembre de 1812 el virrey Venegas la promulgó en México, aunque en la práctica sólo operó durante dos meses. En ese lapso el que mejor aprovechó el uso de la pluma con más libertad fue José Joaquín Fernández de Lizardi. Venegas suprimió de modo expreso la libertad de prensa el 2 de diciembre y puso en la cárcel a Fernández de Lizardi. <sup>1</sup>

## 2.2 Primer antecedente de la Libertad de Expresión en México

A petición de José María Morelos, el 15 de septiembre de 1813, se reunió en la ciudad de Chilpancingo un congreso de representantes, integrado por eclesiásticos y abogados, quienes se convertirían en los padres de la primera Acta de Independencia firmada el 6 de noviembre de 1813 en un templo adaptado como Palacio Nacional. El Acta de Independencia es el reflejo político-legal de la búsqueda por la libertad y ocupa, entre sus hermanas americanas, el sexto lugar en cuanto a su expedición.

La primera Acta de Independencia firmada en el Continente Americano corresponde a la de Estados Unidos, redactada en Filadelfia (1776); después sigue Haití (1804); Ecuador (1809);

---

<sup>1</sup> Luis Villoro. "La revolución de Independencia" en *Historia General de México. Versión 2000*, págs. 512 y 513.

Colombia (1810); Venezuela (1811); México (1813); Argentina (1816) y Chile (1818). Las Actas posteriores en países centroamericanos fueron Guatemala, Honduras, San José de Costa Rica (1821); Nicaragua (1825); Perú (1821); Brasil (1822); Bolivia (1825); Uruguay y Paraguay (1842); República Dominicana (1844) y de las últimas en firmarse sería la de El Salvador (1859).

El Acta de Independencia de cada uno de estos países se convierte en la esperanza más próxima para alcanzar la libertad y la autonomía. Cada una de estas firmas consolida ideas y principios "sostenidos con valentía por naciones jóvenes que se enfrentaban a poderosos Estados".<sup>2</sup>

Después de asegurar la Independencia como nación, el mismo grupo de ilustrados trabajó en la creación de una legislación apropiada, de tal suerte que la libertad de expresión es reconocida por primera vez en la Constitución de Apatzingán, firmada el 22 de octubre de 1814 y cuyo título completo fue *Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana*.

Esta Constitución fue el primer cuerpo de estatutos de clara tendencia liberal en la que se proclamaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, la libertad de palabra y de prensa. En su artículo 40 establecía: "la libertad de hablar, de discurrir y de manifestar sus opiniones por medio de la imprenta, no debe prohibirse a ningún ciudadano, a menos que en sus producciones ataquen al dogma, turbe la tranquilidad pública u ofendan el honor de los ciudadanos".

Debemos reconocer en la Constitución de Apatzingán su carácter propiamente nacional, pues mientras su hermana, la de Cádiz, contó con la participación de delegados españoles, la primera fue impulsada por iniciativa de Morelos y del grupo que lo acompañaba.

Sin embargo, la Carta de Apatzingán careció de vigencia práctica ya que las circunstancias impidieron su actuación normal. Tal como se confirma en sucesivas etapas de la historia: tener asegurada jurídicamente la libertad de expresión ayudaba, pero no era suficiente.

Es muy importante revisar las disposiciones que se emitieron en materia de libertad de expresión, las cuales fueron en orden de aparición las siguientes:<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Ernesto de la Torre Villar. *La Constitución de Apatzingán y los Creadores del Estado Mexicano*, pág. 49.

- a) Reglamento Adicional para la Libertad de Imprenta (13 de diciembre de 1821).
- b) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano (18 de diciembre de 1822).
- c) El Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana en su Base Primera (16 de mayo de 1823).
- d) Programa de la Administración del Gobierno de Valentín Gómez Fariás en el punto primero.
- e) Primer Proyecto de la Constitución Política de la República Mexicana en 1842, Artículo 7o. (25 de agosto de 1842).
- f) Voto Particular de la Minoría de la Constituyente de 1842 en su Artículo 5o. (26 de agosto de 1842).
- g) Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana de 1842 en su art.13 (2 de noviembre de 1842).
- h) Bases Orgánicas de 1843 en su artículo 9o. (publicadas el 14 de junio de 1843).
- i) Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1856 (15 de mayo de 1856).

El derecho de la libertad de expresión fue reconocido con algunas diferencias, dependiendo de si había en el poder un gobierno liberal o uno conservador.

Todo cuanto se sabe de la historia de las primeras disposiciones en materia de libertad de expresión garantizaron el goce perpetuo de pensar, escribir y circular las ideas que emanaran del pensamiento, sin que por ello se molestara a terceros o perturbara el orden público. Sin embargo, en la práctica los decretos, reglamentos o disposiciones del gobierno en turno, significaban letra muerta. Al menos así lo refirió Francisco Zarco, diputado y periodista, quien en 1857 hizo un crudo diagnóstico de la situación:

"Triste y doloroso es decirlo, pero es la pura verdad: en México jamás ha existido la libertad de imprenta: los gobiernos conservadores y los que se han llamado liberales, todos han tenido miedo a las ideas, todos han sofocado la discusión, todos han perseguido y martirizado el pensamiento."<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Ernesto Villanueva Villanueva. *Derecho mexicano de la información*, págs. 13-15.

<sup>4</sup>Jenaro Villamil. "La tentación mordaza". *La Jornada*, noviembre 22 de 2002, pág. 9.

La declaración de Zarco pone al descubierto una vez más los nudos y obstáculos que imposibilitaron la plena garantía de la libertad de expresión junto con su hermana: la libertad de imprenta.

### 2.3 Lo que es parejo no es chipotudo

A pesar de que la Constitución de 1857 en su artículo Séptimo definía como inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia, en la práctica el mismo siglo XIX funcionó de otra forma: con muchos chipotes y violaciones graves a la libertad de expresión.

Históricamente “las discusiones más serias sobre la regulación de la libertad de expresión tuvieron lugar durante el Congreso Constituyente de 1856-1857, ahí fueron presentadas al Pleno dos propuestas alternativas. Por su parte, la Comisión Redactora propuso el siguiente texto: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público”.<sup>5</sup>

#### 2.3.1 Prensa: más esclava que libre

Es importante recordar los nombres de los periódicos mexicanos que fueron objeto de la censura a lo largo de la historia, tan sólo por citar algunos:<sup>6</sup>

*El Hombre Libre* por externar su opinión a favor de la República.

En *Tribuna del Pueblo* su editor fue apaleado.

*El Duende* fue clausurado.

*La Patria* y *El Omnibus* cerraron totalmente.

*El Siglo XIX*, prestigiado diario liberal, cerró temporalmente.

---

<sup>5</sup> Ernesto Villanueva. *Op. cit.*, págs. 14 y 15.

<sup>6</sup> Fátima Fernández Christlieb. *Los medios de difusión masiva en México*, págs. 16 y 17.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz la prensa periódica de oposición tenía como enemiga la antipatía gubernamental, es por eso que muchos redactores de diferentes periódicos entraban directo a la cárcel. Tan sólo por citar algunos ejemplos:<sup>7</sup>

El *Diario del Hogar* se hizo famoso por las persecuciones que sufrió su editor. Desapareció en 1912.

En los periódicos de *El Demócrata*, *El 93* y *La Oposición*, los redactores y aún los empleados fueron aprehendidos.

En *El Hijo del Ahuizote*, sus redactores fueron hostilizados en la capital y su editor fue desterrado.

Se encarceló a redactores de periódicos tan importantes como *El Porvenir* y *El Renacimiento*. El delito de los periodistas fue haber abanderado ideológicamente la Revolución Mexicana.

La represión se ejerció con periódicos de alta circulación e influencia en la vida política nacional, así como de periódicos obreros; de los segundos podemos citar:<sup>8</sup>

- ✓ *El Socialista*.
- ✓ *La Comuna de México*.
- ✓ *El Obrero Internacional*.
- ✓ *El Hijo del Trabajo*.
- ✓ *La Justicia*.
- ✓ *El Desheredado*.

Podríamos anexar una larga lista de periodistas que sufrieron persecución, confiscación y encarcelamiento durante el régimen de Díaz. Además sería conveniente precisar que en cuanto a la prensa de oposición en los estados, las cosas marcharon en un tono similar. Enrique Cordero y Torres revela sobre el periodismo en Puebla (1885):

---

<sup>7</sup> María Del Carmen Ruiz Castañeda. *El periodismo en México: 500 años de historia*, págs. 229-260.

<sup>8</sup> Fátima Fernández Christlieb. *Op cit.*, págs. 17 y 18.

“Desde estos momentos los periódicos políticos de oposición en nuestro estado no perduraron, vivían y morían a continuación; por convivencia oficial los periódicos políticos que hablaban bien y bonito del gobierno eran tolerados, más cuando desaparecían no era cosa de sentirse.”<sup>9</sup>

Multas, cárceles, amenazas, confiscaciones de imprentas fueron una constante de esta época. Tan solo por citar un caso, en 1910, año de elecciones presidenciales, se ahondaron las diferencias entre los gobiernos de México y Estados Unidos. Y ante esto no podía faltar el incremento de las publicaciones. El 5 de febrero de 1910 Paulino Martínez inicia en San Antonio la publicación de *El Monitor Democrático*; en él aparece un artículo titulado “Por qué escribo desde el extranjero” donde responsabiliza a Porfirio Díaz de haber amordazado siempre a la prensa y hace un recuento de los daños en su historia personal: dos imprentas confiscadas, encarcelamiento, que incluyeron a su mujer, y tres exilios forzados en Estados Unidos. Martínez declaró en ese entonces que su lucha no había terminado y lo dejó bien claro:

“Tengo veinte años de combatirlo y lo seguiré combatiendo, sobre todo ahora que el pueblo mexicano está resuelto a entrar de lleno en la vida democrática.”<sup>10</sup>

En el contexto de censura y restricciones en materia de expresión que caracteriza al porfiriato, también conviven los periódicos subvencionados por el gobierno, una práctica consolidada desde esa fecha y que acompañó al periodismo mexicano durante más de 70 años.

El México del siglo XIX vio nacer el espíritu de la libertad de expresión y lo vio derrumbarse muchas veces porque en la práctica las leyes no se respetaron. El debate y la polémica fueron parte de este periodo histórico, cuando un grupo o facción lograba prevalecer en el poder dictaba sus propias leyes y censuraba otras posiciones. Este tránsito se caracterizó por la búsqueda de un perfil político como nación que seguiría al México Independiente.

---

<sup>9</sup> María Del Carmen Ruiz Castañeda. *Op cit.*, pág. 236.

## 2.4 La información y la historia, desde Maximiliano

A través de los años, generar información periódicamente ayudó pero no fue suficiente. Para ejemplificar esto, desde la época de Maximiliano, hasta nuestros días, existió siempre una preocupación por mantener informada a la sociedad, pero orientada en dar a conocer lo estrictamente oficial, incapaz de alterar el orden de los intereses del gobierno. Había información, sí, pero la mayoría con intereses tranquilizadores.

La importancia de generar información fue planteada desde la época de Maximiliano; su cortesano Olivier Resseguier en 1885, por instrucciones de Stefan Herzfeld, planeaba la creación de un Gabinete Mexicano de Prensa<sup>11</sup>. La historia siguió su cauce e inauguró cargos y Direcciones especiales para iniciar oficialmente el sistema de información de las oficinas de prensa, actualmente llamadas oficinas de comunicación social.

El tránsito lento en la historia de las oficinas de prensa ha dado cuenta de que, una vez que los presidentes en turno reconocieron la importancia de que contar con información oficial (fragmentada, escasa y en muchos casos manipulada) les permitía controlar el clima de opinión, formalizaron el uso del boletín de prensa para informar, vigilar y dirigir el flujo informativo.

Y es, precisamente, durante la presidencia de Miguel Alemán Valdés cuando se advierte una serie de cambios que darían inicio a la viciosa relación prensa–gobierno, en donde la información sería controlada magistralmente; algunos de estos cambios fueron los siguientes<sup>12</sup>:

En 1946 se creó oficialmente la primera Oficina de Prensa y Relaciones Públicas de la Presidencia de la República. La función de las relaciones públicas jugaría un papel muy importante, en este ámbito comienzan a identificar a los periodistas y a otorgarles favores.

Se logra difundir la versión oficial de los hechos nacionales.

---

<sup>10</sup> Daniel Cosío Villegas. *Historia Moderna de México. El Porfiriato*, págs. 360 y 361.

<sup>11</sup> Elia Sánchez González. *Las Oficinas de Comunicación Social Gubernamentales y el control de la información*, pág. 39.

<sup>12</sup> Reflexiones de la materia Organización de Unidades de Comunicación. Cátedra impartida por la profesora Enriqueta Luna. UNAM, FCPyS, 2002.



Miguel Alemán se apoderó del diario *Novedades*, el cuál sería su vocero durante toda su gestión.

Fue decisivo el crecimiento y consolidación de la industria de la radio y la televisión.

La televisión, como sistema, comienza a *difundir los logros del gobierno*.

Comienzan las tentaciones y las propuestas indecorosas entre el gobierno, los medios de comunicación y los anunciantes. Además se establecen relaciones de poder, permisos y cortejos. El llamado *chayote* o también conocido entre los reporteros como el *sobrecito* se vuelve popular, y con su uso, la información estaría al servicio del poder.

El Asesor Editorial de *El Universal* opina sobre este momento histórico:

“Para poder ser, la industria de la comunicación se dejó acariciar de muchas maneras por el Estado: préstamos directos para el surgimiento o rescate de empresas del gremio; toneladas de papel subsidiado o bajo créditos que nadie sabe si fueron saldados; negociación de deudas fiscales millonarias; otorgamiento de frecuencias en función de compromisos particulares y, sobre todo, distribución de la publicidad gubernamental bajo criterios discrecionales. A cambio de todo ello, el Estado exigió y obtuvo la lealtad de numerosos medios impresos y electrónicos así creados.”<sup>13</sup>

Es claro que mantener el control de los medios y de la propia información se convirtió en una constante en la relación prensa—gobierno, lo cual entorpeció de entonces a la fecha la función de informar de manera completa y veraz.

Retomando una de las preguntas claves, al inicio del capítulo I (¿qué tipo de sociedad tenemos?) tendríamos que responder de inmediato: una *sociedad de información*, pero del tipo *light* o aquella cuyo fin es tranquilizar a la sociedad.

Los sistemas informativos en México durante las últimas siete décadas han sido objeto de presiones no sólo por parte del gobierno, sino también por las empresas que controlan la publicidad,

---

<sup>13</sup> Luis Javier Solana. “Transparencia publicitaria y gestión gubernamental” en *El derecho de acceso a la información*, pág. 77.

las sociedades transnacionales y también las mismas empresas nacionales. De hecho podríamos enumerar una serie de formas a través de las cuales el Estado logra controlar la información:<sup>14</sup>

La concentración de los medios en muy pocas cabezas. Lo que da lugar al monopolio de la información.

Los anunciantes.

Mecanismos de censura.

Cámaras Industriales.

Otorgamiento de créditos.

Control Sindical.

Otorgamiento de licencias y concesiones.

A través del sector estatal nacional.

La falta de una legislación que apoye a sus periodistas.

Oficinas de Comunicación Social y Boletines de Prensa.

Agresiones físicas, detenciones, citas a comparecer, amenazas o intimidación, bloqueo de información.

Los intereses económicos y políticos han sobresalido por encima de los intereses sociales y esta situación ha sido ejemplificada por numerosos teóricos; uno de ellos, el famoso lingüista Noam Chomsky, quien por señalar a la actividad propagandística como uno de los aspectos más relevantes de los medios de comunicación, mereció que sus ideas fueran calificadas como "teorías conspirativas".

Sobre el tema del control de los medios informativos, Lorenzo Meyer hizo un recorrido histórico y revisionista de la historia mexicana. Se ocupó de distintos periodos: la Independencia, el Porfiriato, la Revolución y el Presidencialismo. Al explicar qué papel jugaron los medios mientras estuvo el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el gobierno, señaló:

"En estos últimos 71 años, los medios de comunicación pasaron a ser parte del régimen. En buena medida, la historia reciente de México ha sido la crónica del control de los medios

---

<sup>14</sup> Karin Bohmann. *Los medios de comunicación y sistemas informativos en México*, págs. 273-303.

informativos. Desde luego, y eso hay que anotarlo, hay excepciones, pero desafortunadamente tales excepciones corresponden a una prensa entre heroica y marginal, la cual no logra contrarrestar a esos dos grandes: *El Universal* y *Excélsior*, y a los que siguieron en esa línea: *Novedades*, *El Heraldo de México*, *El Sol de México*, entre otros, o los grandes periódicos de los estados como *El Diario de Yucatán*, *El Norte de Monterrey*, diarios conservadores que apoyan el *status quo*, justamente desde la derecha."<sup>15</sup>

Aunado al control de los medios informativos, la libertad de expresión e información, paradójicamente en nuestros días, sigue siendo víctima de la censura, y las cifras son el propio indicador de la situación. Cada año la Academia Mexicana de Derechos Humanos, la Red mexicana de Protección a Periodistas y Reporteros Sin Fronteras elaboran un informe sobre los casos de denuncias penales en contra de periodistas. El último informe del año 2002 (las cifras se dieron a conocer en el año 2003) no fue muy alentador al respecto:

"Del universo de casos consignados (100), la mayor parte (89%) se dirigieron en contra de periodistas y un 11% contra instituciones mediáticas en general. Por ello no resulta extraño que las acciones más frecuentes (con el 21% de incidencias) sean las agresiones físicas, seguidas por demandas (18%), detenciones (13%), citas a comparecer (9%) y amenazas o intimidación (14%). Es evidente que hay una tendencia de ciertos actores políticos de hacer uso de los recursos legales para inducir conductas informativas menos críticas, incisivas o desfavorables."<sup>16</sup>

A lo largo de esta exposición hemos estudiado el papel que han jugado los sistemas informativos en México: uno muy pobre porque se limitaban a confirmar la posición de las altas estructuras políticas, administrativas, culturales, etcétera.

Por esa razón hacía falta otro tipo de informaciones, más completas, formadoras de opinión y lo más importante, era necesario una Ley que reglamentara el derecho a la información.

---

<sup>15</sup> Raúl Godínez. "Lorenzo Meyer: la historia de México ha sido la crónica del control de los medios". *Revista Mexicana de Comunicación* (noviembre-diciembre), 2000, pág.13.

<sup>16</sup> Informe sobre la situación de Libertad de Expresión y Derecho a la Información en México que se entrega al Relator Especial de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Agosto 2003), pág. 23.

## 2.5 Derecho a la información, en busca de una Ley

Como primeros antecedentes jurídicos en México en lo que se refiere al derecho a la información, encontramos el primer dato en 1976, ahí comienza una carrera de obstáculos en busca de la consolidación de tres conceptos fundamentales de la comunicación social: la libertad de información, expresión y el derecho a la información.

En la cronología de los hechos, el Plan Básico de Gobierno 1976-1982 señalaba: “El derecho a la información constituye una nueva dimensión de la democracia. Es una forma eficaz para respetar el pluralismo ideológico, esto es, la diversidad y la riqueza de la opinión de ideas”.

La importancia del derecho a la información como tema medular comenzó a despertar la inquietud en los ámbitos académico y periodístico, pues en efecto se trataba de incorporar el derecho en la Constitución, un proceso que comenzó con la campaña del Presidente José López Portillo, en donde se plantea la posibilidad de agregar al artículo constitucional la frase: “el derecho a la información será garantizado por el Estado”. El 6 de diciembre de 1977 el artículo Sexto de la Constitución quedó así:

“La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado”.

Ante esto, la Cámara de Diputados convocó a la sociedad a plantear sus opiniones acerca de cómo reglamentar el derecho a la información y ésta respondió. A partir de ahí se plantean otros temas igual de importantes: la situación general de los medios de comunicación, el monopolio en la televisión, las reglas poco claras en las relaciones Estado–Prensa y también la necesidad de que el Estado participará más en los medios.

Después de la lluvia de temas que había por resolver, el asunto del derecho a la información creció con todas sus aristas y la posibilidad de reglamentar en la materia se volvió cada vez más compleja. De ahí la frase célebre de Luis M. Farías, entonces líder de la Cámara de Diputados: “No

le encontramos la cuadratura al círculo". Así quedó suspendida la primera etapa de un gran debate que aún no ha terminado.

Encontramos que en un principio, las resistencias y dificultades para reformar el marco jurídico en materia de derecho a la información no se hicieron esperar. El tema se convirtió en un caso pendiente porque los intereses en juego, desde el punto de vista empresarial eran muchos: "la gallina de los huevos de oro no podía escaparse".

Algunos investigadores consideran que el primer intento por reglamentar el derecho a la información se inició en 1978 y concluyó en 1982 con el gobierno del presidente José López Portillo. Este esfuerzo tiene tres rasgos distintivos:<sup>17</sup>

- a) Por primera vez, la Cámara de Diputados, a través de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, convoca el 18 de noviembre de 1979 a sesiones de consulta pública para analizar el tema. Se celebraron 20 sesiones abiertas al público y se presentaron 135 ponencias que reflejaban la percepción de diversos sectores de la sociedad.
- b) Algo nunca antes visto: se advierte una efectiva voluntad del Poder Ejecutivo para desarrollar una ambiciosa política de comunicación social y un amplio proyecto de reformas y adiciones al marco legal vigente para traducir en el acto la reglamentación del derecho a la información.
- c) Si bien en este primer intento no se pudo concretar reforma jurídica alguna, se logra sin embargo, que el poder Ejecutivo ratifique en 1981, con la aprobación del Senado, la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos. La primera establece en su artículo 13:

"Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos es publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de enero de 1981 y tenía las mismas ideas que las de su hermana: la Convención Americana...

Quince años después, el 8 de febrero de 1995 y a instancias de la diputada María Teresa Gómez Mont, se crea la Comisión Especial de Comunicación Social en la Cámara de Diputados con el propósito de "presentar iniciativas de ley para actualizar la legislación en materia de comunicación social, que contemplen el punto de vista de la sociedad, el respeto y fortalecimiento de la libertad de expresión y de prensa que consagra la Constitución".

Los investigadores Ernesto Villanueva y Jorge Carpizo señalan de este momento histórico:<sup>18</sup>

- a) La tarea de modernizar el marco legal no provino del Poder Ejecutivo, sino de un Poder Legislativo. De nueva cuenta se convoca el 5 de abril de 1995 a otra consulta pública en materia de comunicación. Esta vez en sedes regionales, de las cuales se obtuvieron un total de 694 ponencias con dos mil 908 propuestas.
- b) El 22 de abril de 1997, después de las consultas ciudadanas, la Comisión Especial de Comunicación Social preparó una iniciativa de Ley reglamentaria de los artículos Sexto y Séptimo constitucionales que habría de abrogar la Ley de Imprenta vigente desde 1917.
- c) En busca de esa Ley tan anhelada se logra consenso únicamente entre los legisladores de los Partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y del Trabajo, sólo que el Partido Revolucionario Institucional manifestó su desacuerdo.
- d) Los partidos en los que se logró un consenso suscribieron la iniciativa y la mandaron para su estudio y dictamen a las comisiones de Radio, Televisión y Cinematografía, y de Gobernación y Puntos Constitucionales, para entonces concluyó la 56 Legislatura del Congreso de la Unión,

---

<sup>17</sup> Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva. "Crónica de los frustrados intentos reformistas". *Revista Mexicana de Comunicación* (marzo-abril), 2001, págs. 7-9.

<sup>18</sup> Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva. *Op cit.*, págs. 7-9.

sumando el segundo de los intentos por reformar el marco jurídico en materia de derecho a la información.

En la 57 Legislatura se emprende de nuevo el trabajo pendiente, la iniciativa de Ley sobre Comunicación Social que fue mandada para su estudio a la Comisión de Radio Televisión y Cinematografía de la Cámara de Diputados, fue "apabullada por una campaña de desinformación prepotente e histórica y abandonada por los partidos que se habían comprometido con esa causa".<sup>19</sup>

El sector más conservador del Estado y los empresarios de los medios de información montaron una campaña propagandística contra lo que según su postura limitaba la libertad de expresión. Ellos mismos la bautizaron: Ley Mordaza.

Las circunstancias históricas ayudaron mucho a las infundadas opiniones, ya que por primera vez en el país, los partidos de oposición se convierten en mayoría en la Cámara de Diputados y además, la presidencia de la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía quedó a cargo de un diputado de oposición: Javier Corral Jurado, militante del Partido Acción Nacional.

Gracias a este cambio fue posible rescatar el proyecto de la legislatura anterior y con ello, comenzó a realizarse una serie de consultas entre diferentes actores sociales: periodistas, editores, organizaciones sociales y gremiales que enriquecieron el debate y las propuestas.

A la par de estas consultas, del 6 al 9 de mayo de 1998 tuvo lugar una conferencia internacional titulada "El derecho de la información en el marco de la reforma del Estado en México", con la participación de ponentes tanto nacionales como de los cinco continentes.

Transcurrieron 23 años de intentos en busca de una legislación en materia de derecho a la información sin nada contundente. Sin embargo, los espacios de participación y reflexión crecieron tanto como las propuestas, fue imposible tapar el sol con un dedo. Así lo explicaban las cifras: en el

---

<sup>19</sup> Raúl Trejo Delarbre. "La embustera operación anti-ley en los medios" en *La Reforma de los medios, voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*, pág. 69.

año 2000 sumaban ya 15, 349 propuestas, diagnósticos y consultas, cuyo fin era obtener una iniciativa de Ley en esta materia.<sup>20</sup>

En el mismo año, las circunstancias históricas nos sorprendieron a todos. Las elecciones presidenciales favorecieron a Vicente Fox Quesada. Con su triunfo se convirtió en el primer candidato no postulado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) al ganar la presidencia en más de setenta años.

Desde que asumió el poder, Vicente Fox se comprometió a actuar de inmediato en un asunto de primer nivel: el acceso a la información. El siguiente capítulo estudia el proceso a través del cual fue posible sumarse a los países que cuentan con una Ley de Acceso a la Información Pública.

---

<sup>20</sup> Doctor Javier Steinou. Simposium: "Tiempos del Estado en Radio y Televisión y Participación Ciudadana". 7 y 8 de noviembre de 2000.



## CAPÍTULO 3. LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA...

El martes 11 de junio de 2002 el *Diario Oficial de la Federación* publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)<sup>1</sup>, pero formalmente el 12 de junio de 2003 comienza a aplicarse (así lo definen los artículos transitorios).

El concepto que nos interesa subrayar en este capítulo es el de *derecho de acceso a la información*, entendido como la garantía universal, amparada internacionalmente, de buscar o solicitar información en manos de los tres poderes constitutivos del Estado: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como de cualquier otro documento que testimonie la relación entre los gobernados y los gobernantes.

### 3.1 Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción

El 4 de diciembre de 2000 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *acuerdo* por el que se crea la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC), en la Administración Pública Federal. Esta Comisión fue creada para cumplir con un compromiso de campaña de Vicente Fox Quesada: el combate a la corrupción.

La misión de la CITCC, desde este momento, se centraría en establecer lineamientos y acciones concretas en el conjunto de la Administración Pública Federal en torno a tres rubros importantes:

1. Rendición de cuentas;
2. Transparencia y acceso a la información pública; y
3. Combate a la corrupción.

El *acuerdo* insistía en hacer los cambios estructurales necesarios para asegurar una actuación clara, transparente, honesta y eficiente de los servidores públicos, en todos los niveles de la Administración Pública Federal. Además sostenía: "el derecho a la información previsto en la

---

<sup>1</sup> Una copia de la Ley aparece en los documentos Anexos.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es una de las garantías cuyo ejercicio, entre otros aspectos, debe permitir a los ciudadanos conocer con precisión el desempeño y la responsabilidad en la actuación de los gobernantes”.

Salta a la vista que en casi todo el texto (salvo en el artículo Quinto, fracción V) que da sustento a la creación de la Comisión, siempre se utilizó “derecho a la información” como sinónimo de “derecho de acceso a la información” (el primer término fue estudiado en Capítulo I). Es pertinente hacer una mención de este documento por una sencilla razón: constituye la primera acción política en busca del establecimiento de medios y procedimientos para el acceso de la ciudadanía a la información pública de las instituciones.

Este primer antecedente político en busca de la transparencia y rendición de cuentas responde al urgente reclamo de la sociedad por prevenir y combatir la corrupción, pero también es una forma de dar salida a los modelos y esquemas propuestos por organizaciones internacionales: el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

En este contexto, la dinámica internacional sí fue un factor decisivo para que el Poder Ejecutivo Federal comenzara a establecer cómo disminuiría la corrupción y en qué forma permitiría a los ciudadanos vigilar el desempeño de los funcionarios públicos. El objetivo a largo plazo se encaminaba a reducir riesgos de corrupción a efecto de mejorar la posición de México en el índice de Transparencia Internacional, esa fue la apuesta desde el principio: asegurar un impacto positivo en la percepción mundial.

También, hay que recordar que México era uno de los pocos países miembros de la OCDE sin una Ley de Acceso a la Información Pública, otro factor que comenzaba ejercer presión de manera decisiva en el gobierno.

### 3.2 Primera versión

“Ofrecen en 90 días ley de información”, así anunció el periódico *Reforma* el 4 de abril de 2001 el futuro de un proyecto que prometía estar listo en tres meses. La declaración provino de Francisco Barrios, Secretario de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública), el cual señaló:

“Estimamos que un anteproyecto pueda estar listo quizá en el transcurso del mes de abril. De allí pasaríamos a una etapa de consulta con distintos actores de la sociedad. De tal manera que la ley de información pudiera estar en el Poder Legislativo en 90 días”.

Efectivamente, el primer borrador de la Ley de Acceso a la Información Pública (originalmente redactado con ese nombre), fue elaborado en la Secodam, mismo que circuló en los periódicos *El Universal* y *Reforma*. Y a partir de ahí, especialistas como Ernesto Villanueva y Jorge Islas cuestionaron el contenido de ese primer anteproyecto y denunciaron la intención de violentar las libertades de expresión e información previstas en los artículos sexto y séptimo constitucionales; promover la discrecionalidad presidencial en la definición de “información reservada”; y privilegiar el papel de la Secodam como instrumento para controlar el acceso a la información.

Esta primera versión fue “aterradora”, como señaló Kate Doyle, especialista extranjera que analizó el anteproyecto. Y es que aunque sólo fuera un borrador, presentaba una propuesta demasiado ventajosa, “excepciones amplias, rendijas enormes y faltaba una calendarización clara”.<sup>2</sup>

La importancia social del tema obligó a que en los medios comenzaran a analizarlo, particularmente en los impresos, donde se dedicaron artículos de opinión y notas informativas para tratar el asunto:

“Derecho a la información”, *Reforma*, abril 4 de 2001. pág. 16A.

“Ofrecen en 90 días ley de información”, *Reforma*, abril 4 de 2001. Portada.

“Listo, proyecto de ley de acceso a la información”, *La Jornada*, diciembre 1 de 2001, pág.20.

---

<sup>2</sup> Kate Doyle. “Acceso a la Información en México” en *Derecho de acceso a la información en América*, pág. 34.

"Información y ciudadanía", *Reforma*, diciembre 2 de 2001, pág. 25A.

"Libre Información", *Reforma*, diciembre 6 de 2001, pág.17A.

"Ley de Información", *Reforma*, diciembre 6 de 2001, pág. 17A.

"Apoyan abrir información", *Reforma*, diciembre 7 de 2001, pág. 7B.

"Apadrinan proyecto ciudadano de ley de acceso a información", *Reforma*, diciembre 7 de 2001.  
Portada.

"Ley de información: dos propuestas", *Reforma*, diciembre 9 del 2001, pág.18A.

"Transparencia: dos visiones", *Reforma*, diciembre 9 del 2001, pág. 18A.

### 3.3 Propuestas

Era evidente que para que la nueva LFTAIPG fuera "moderna", tenía que ser el resultado de un sustancioso análisis y una fundada previsión social. Para cumplir con esta tarea, el 24 de abril de 2002, la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados sometió a consideración del pleno un proyecto de decreto basado en los siguientes antecedentes:<sup>3</sup>

El 11 de julio de 2001, el diputado Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD), presentó en sesión de la Comisión Permanente, una iniciativa de Ley de Acceso a la Información relacionada con los Actos Administrativos y del Gobierno del Poder Ejecutivo de la Unión.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal presentó el 30 de noviembre de 2001 una iniciativa de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información.

El 6 de diciembre de 2001, diputados de los grupos parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, así como un miembro de Convergencia por la Democracia Partido Político Nacional, presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Federal de Acceso a la Información Pública. Su propuesta había sido trabajada con el respaldo del Grupo Oaxaca, una organización civil que buscó desde un principio presentar su proyecto (más adelante estudiaremos este punto).

---

<sup>3</sup> *Diario de los Debates*, abril 24 de 2002, págs.2399-2401.

Las tres propuestas fueron trabajadas por la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, según había dictaminado la Presidencia de la Cámara de Diputados. Con ello, fue posible elaborar un texto que incorporó las coincidencias de las tres iniciativas, además de identificar las diferencias y lograr un dictamen de consenso. El producto final de las tres propuestas fue la LFTAIPG.

Esta Ley, desde un principio, fue anunciada como “un rasgo auténtico de transparencia y voluntad democrática” por Francisco Paoli Bolio, Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y diputado del Partido Acción Nacional (PAN), quien señaló en el periódico *El Universal* (abril 26 de 2002): “Hay que celebrar la aprobación unánime en la Cámara de Diputados, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental...también se deja constancia con esta aprobación, de que los legisladores se pueden poner de acuerdo en cuestiones fundamentales para el país, haciendo a un lado sus intereses partidarios o de grupo, lo que parecía imposible en los últimos tiempos”.

Jorge Buendía Hegewish, diputado por Social Democracia en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (abril 28 de 2002), señaló en *Milenio Diario* lo siguiente: “Una Ley de Acceso a la Información Pública en México es indispensable para desmontar el aparato autoritario que aún opera en las instituciones del país. La asimetría informativa que favorece a la autoridad ha tenido consecuencias importantes en la operación de un sistema político que, tras la alternancia, debería buscar una nueva relación entre gobernantes y gobernados, ser más democrático, representativo y participativo.”

### 3.4 El Grupo Oaxaca

Justo cuando el tema del derecho de acceso a la información se convirtió en un asunto de primer nivel para las agendas políticas, surge una nueva expresión social con capacidad de movilización de la opinión pública, integrada por: académicos, abogados, periodistas, editores y organizaciones no gubernamentales, me refiero al denominado Grupo Oaxaca.

Entre sus logros podemos mencionar los siguientes:

Colocan en la agenda pública el tema del derecho a la información.

Trabajan la propuesta de Ley Federal de Acceso a la Información Pública (formulada por una comisión técnica del mismo grupo) y la convierten, el 6 de diciembre de 2001, en una iniciativa de ley.

Consiguen el apoyo de las fracciones parlamentarias del PRI, PRD, Partido Verde Ecologista de México, Partido del Trabajo y Convergencia Democrática.<sup>4</sup>

Los trabajos de este Grupo..., en ese momento, fueron pieza clave para mantener el tema en la arena de la discusión. Su labor se concentró en hacer una propuesta al gobierno y trabajar, en un principio, con las coincidencias en relación con el derecho de acceso a la información pública.

Basaron su proyecto en las clásicas libertades de expresión, prensa e información y en la referencia del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Después de haber señalado sus objetivos en la Declaración de Oaxaca (mayo 26 de 2001), realizaron un trabajo que incluyó la gestión pública de su proyecto con el gobierno.

Con la presión que logró ejercer el Grupo Oaxaca, el proyecto de la Ley se enriqueció notablemente, incluso algunos artículos fueron tomados de su propuesta, por ejemplo el de que existiera un órgano regulador independiente. Tenemos aquí un ejemplo claro de que la sociedad organizada busca soluciones, demanda su participación en la agenda de los intereses públicos y está consciente del proceso que ello implica para obtener mayores beneficios.

Lamentablemente en opinión de Salvador Nava Gomar (catedrático del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM), uno de los temas que perdió el Grupo Oaxaca "fue que el Congreso no quiso que la Ley fuera reglamentaria del artículo Sexto Constitucional (que consigna el derecho a la información), o del octavo (referente al derecho de petición)".<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Juan Francisco Escobedo. "La movilización de la opinión pública". *Reforma*, Suplemento: *Enfoque*, pág. 14.

<sup>5</sup> Marisela Ibarra Díaz. "Todo lo que usted siempre quiso saber del gobierno...pero nunca pudo preguntar", *Revista magacín Seguridad*, pág. 60.

Tener una Ley que fuera reglamentaria del artículo Sexto Constitucional hubiera permitido que los ciudadanos contaran con el recurso de amparo. En opinión del Grupo..., si una Ley no es reglamentaria, necesitas agotar primero todos los recursos previos para poder ir al recurso de amparo en última instancia.

El Grupo...desapareció como tal, una vez que se anuncia la creación de una Institución, capaz de vigilar el cumplimiento de la LFTAIPG, me refiero al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Posteriormente, algunos miembros del Grupo ...decidieron formar una ONG que le diera seguimiento a la aplicación de la Ley Federal; así nació Limac (Libertad de Información---México, Asociación Civil). Esta organización ha buscado, desde un principio, promover las leyes estatales en materia de acceso a la información pública.

### 3.5 Estructura del IFAI

La LFTAIPG obliga a crear un organismo descentralizado, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades (Capítulo II, artículo 33).

Así nació el IFAI, como un órgano de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio legal en la Ciudad de México. La creación del Instituto se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de diciembre de 2002.

Por su naturaleza, las funciones del IFAI pueden clasificarse en cuatro tipos:

1. *Resolutivas y reguladoras*. Son clave para garantizar el acceso a la información pública gubernamental y proteger los datos personales, por medio de la resolución de las negativas de acceso a la información pública gubernamental, la interpretación de la Ley y la expedición de lineamientos.
2. *De Vigilancia y coordinación*. Esenciales para impulsar avances en la transparencia del gobierno federal.

3. De *Promoción*. Fundamentales para fomentar y difundir los beneficios del derecho de acceso a la información pública gubernamental e impulsar una cultura de transparencia y rendición de cuentas.
4. *Operativas y administrativas*. Son necesarias para la buena operación del Instituto y asegurar el cumplimiento de sus demás funciones.

La estructura con la que cuenta el IFAI para el ejercicio de sus atribuciones y realización de sus tareas está integrada por los siguientes órganos: Pleno; Comisionados; Comisionado Presidente; Secretaría de Acuerdos; Secretaría Ejecutiva; Contraloría Interna y nueve Direcciones Generales. El máximo órgano de dirección del Instituto es el Pleno, integrado por cinco Comisionados.

### **3.6 Solicitud de acceso a información pública**

De acuerdo con la *Guía de Acceso a la Información Pública* elaborada por el IFAI, para responder a una solicitud, las dependencias o entidades no están obligadas a producir nueva información. La Ley, sin embargo, obliga a entregar la información pública que se encuentra disponible en documentos, dentro de los archivos.

Las personas pueden presentar solicitudes de información de tres formas: por correo, por internet o directamente en las Unidades de Enlace correspondientes. Para ello, pueden consultar las direcciones de las Unidades de Enlace en la página electrónica: [www.ifai.org.mx/textos/IFAI/quepuede/directoriounidades/unidades.htm](http://www.ifai.org.mx/textos/IFAI/quepuede/directoriounidades/unidades.htm).

#### **a) Solicitud por correo**

La persona o un representante de ésta pueden realizar una solicitud de acceso a información pública mediante escrito libre o en el formato correspondiente aprobado por el IFAI y enviarla por correo a la Unidad de Enlace correspondiente. La solicitud deberá contener:

Su nombre o domicilio;

Los datos generales de su representante, en su caso;



Una descripción clara y precisa de los documentos que solicita, así como cualquier otro dato que facilite su búsqueda, y

Opcionalmente, la forma de entrega de la información, la cual podrá ser mediante consulta directa, en copias simples, certificadas o en otro medio

Es importante mencionar que el curso y estado de la solicitud puede ser revisado por la persona a través del personal de las Unidades de Enlace o en el sitio de Internet [www.ifai.org.mx](http://www.ifai.org.mx). La Unidad de Enlace está obligada a otorgarle un número de folio que aparecerá en el acuse de recibo de su solicitud; con ese número se puede revisar el seguimiento de la solicitud.

#### **b) Solicitud por internet (SISI)**

El IFAI instrumentó un mecanismo denominado Sistema de Solicitud de Información (SISI), a través de él la persona puede realizar su solicitud de acceso a la información por medios electrónicos a cualquier dependencia o entidad.

Una vez que se registra, con una clave de usuario y contraseña que el solicitante elige, el SISI genera un acuse de recibo, que contendrá un número de folio mediante el cual se podrá acceder y conocer el curso y estado de la solicitud por el mismo medio y en cualquier momento.

Todas las dependencias y entidades federales están obligadas a usar el SISI, también el IFAI tiene en su portal de internet un vínculo de acceso al SISI, desde donde se podrá llenar y enviar una solicitud de acceso a la información.

#### **c) Solicitud en oficinas públicas**

La persona o su representante pueden realizar una solicitud de acceso a la información acudiendo a la Unidad de Enlace correspondiente. Los servidores públicos tienen la obligación de atenderlo y orientarlo sobre la forma más conveniente de presentar una solicitud, ya sea a través del SISI o por medio de un escrito o formato.

### 3.7 Análisis

Por un lado, reconocen expertos internacionales, la LFTAIPG está bien hecha; sin embargo, en opinión de especialistas en la custodia de archivos del Gobierno Federal también está “coja y acotada”. Con todos los argumentos encontrados, la nueva Ley se perfila, en pleno siglo XXI, como un instrumento que, bien utilizado, podría darle a la sociedad la oportunidad de cuestionar al poder y convertirse en la mejor arma para evaluar a su gobierno.

Uno de los comentarios positivos provino de la especialista en el tema “derecho a la información”, Helen Darbshire, integrante de la Federación Internacional de Periodistas. Ella aseguró durante su participación en un encuentro internacional con especialistas, que tenemos una buena Ley, pero no es suficiente, porque la experiencia en otros países ha sido que con malas leyes la sociedad ha impulsado los cambios. En este sentido, se trata de que además de una buena Ley, la sociedad logre utilizarla y beneficiarse con ella.<sup>6</sup>

El reto consiste (de acuerdo con experiencias internacionales: países en donde ya tienen largo rato con legislaciones como ésta) en involucrar a toda la sociedad, enseñar a utilizar esta legislación y tener en cuenta que el proceso va a ser gradual, pues toma tiempo para que el público en general entienda los beneficios más próximos de contar con un nuevo derecho.

#### 3.7.1 Objetivos

Los objetivos más amplios de la nueva Ley Federal se plantean en el artículo Cuarto. Entre ellos se mencionan los siguientes: “proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos”, “transparentar la gestión pública”, “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las actividades del gobierno y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”, entre otros.

---

<sup>6</sup> Ponencia presentada durante el Seminario Internacional: Implementación del Derecho de Acceso a la Información Pública (mayo 29 de 2003).

Entiéndase “transparentar la gestión pública”, como la cualidad de los gobiernos democráticos por la que dejan ver a la ciudadanía las estructuras, funcionamiento y procesos de toma de decisiones por parte de los funcionarios.

En este sentido, esta Ley establece que las instituciones de la Administración Pública Federal, las Secretarías de Estado, entidades paraestatales como Petróleos Mexicanos (PEMEX), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), tienen la obligación de poner a disposición del público, sin necesidad de que exista solicitud alguna, información que incluye:

1. La organización de la entidad o dependencia.
2. Las facultades y los salarios de funcionarios.
3. Las contrataciones que se realizan y cómo se ejerce el presupuesto.
4. Los subsidios, concesiones, permisos y autorizaciones otorgadas por las dependencias y entidades.

A este tipo de información la han titulado: “Obligaciones de transparencia” y no es otra cosa que la información de oficio a la que cualquier ciudadano debe tener acceso (Consultar Anexo No. 3).

Hay que decir que los objetivos de la Ley son nobles en sí, sólo que el gran tema del derecho de acceso a la información pública está vinculado con otro tema igual de importante: los archivos; para revisar la importancia que tienen éstos, es necesario estudiar el siguiente apartado.

### 3.8 Archivos y derecho de acceso a la información

*¡Los archivos! ¿Quién ha visto nunca a esos viejos --porque en los archivos no trabaja un solo joven, ¿se ha fijado usted?—que llevan la notaría documental de la Presidencia con un esmero y devoción merecedores de una medalla? Son los invisibles entre los invisibles, viven en cuevas de papel y son guardianes de todo lo que se quiere mantener secreto y olvidado. Los archivistas.*

Carlos Fuentes *La Silla del Águila*.

El tema del derecho a la información se ha abordado desde diversas perspectivas: el punto de vista constitucional y de técnica jurídica; la naturaleza esencialmente pública de la documentación; la protección de los datos personales y la reserva de información por razones de seguridad nacional.

Además de estas perspectivas habría que agregar una voz más al debate, por supuesto, los responsables de cuidar los archivos. En este sentido, la propia LFTAIPG ha dispuesto tareas para el Archivo General de la Nación (AGN): entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en materia de archivos administrativos e históricos, encargado de custodiar a cerca de 25 mil archivos en el país.

¿Cómo le ha ido al AGN desde la entrada en vigor de la LFTAIPG? Veamos su experiencia.

#### 3.8.1 Solicitudes de acceso a la información: “abuelitos difuntos” y “vida extraterrestre”

Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG, al Archivo General de la Nación (AGN), a través de su Unidad de Enlace, han llegado solicitudes de información de todo tipo: desde las que piden localizar datos de un abuelito difunto, hasta las relacionadas con la vida extraterrestre.

No es broma, las solicitudes existen, al menos así lo refirió Carlos Ortiz Paniagua, Director del Sistema Nacional de Archivos y encargado también de la Unidad de Enlace del AGN, quien además explicó: “La LFTAIPG dice, entre otras cosas, que se dará acceso a toda la información producida y

custodiada por las instituciones del sector público, en términos muy generales ¿Qué significa eso? Que nosotros debemos permitir a la ciudadanía que revise, si así lo desea, la documentación que sustenta la toma de decisiones que nosotros realizamos en el ejercicio de nuestras funciones”.

“La ciudadanía desde el primer día --comenta Carlos Ortiz-- me ha pedido desde información que va de lo absurdo, hasta datos muy coherentes, u otros que no están aquí o cosas que yo no les puedo solucionar”.

Por citar un ejemplo, el AGN tuvo un *recurso de revisión*<sup>7</sup> interpuesto por la siguiente solicitud: “Espero que ésta sea la dependencia adecuada, mi solicitud es que se me dé toda la información correspondiente a mi difunto abuelo paterno que en vida llevó el nombre de Juan José Téllez Blancas, esto con el fin de localizar a los parientes que tenga por su parte. Otros datos: al parecer mi abuelo era de algún poblado de Tlaxcala, sino mal recuerdo, y antes de mi padre y su hermana, él tuvo dos hijas de su primer matrimonio de las que desconozco sus nombres y direcciones pero que a mi familia y a mí en lo personal nos gustaría localizar”.

La respuesta de la Unidad de Enlace fue: “El AGN no elabora ni concentra expedientes sobre personas, únicamente resguardamos documentación producida por las instituciones del gobierno en el ejercicio de sus funciones. Si usted requiere información sobre su abuelo y dice que vivió en Tlaxcala, acuda al estado de Tlaxcala”.

Otra solicitud que llegó al AGN, considerada como reveladora del tipo de información que piden algunas personas fue la siguiente: “Qué información posee México de la vida extraterrestre”. El propio Carlos Ortiz comentó que, en este sentido, él como encargado de la Unidad de Enlace tiene que remitir al ciudadano a la dependencia encargada de estos temas, porque negar información o decir que “no existe” es un delito. En este caso remitieron a la persona a la Secretaría de la Defensa Nacional.

Por otra parte, hay mucha tendencia a pedir información de carácter histórico y a que el AGN a través de la Unidad de Enlace realice investigaciones históricas, ante ello es importante recordar, así

---

<sup>7</sup> Recurso legal, a través de él una persona puede acudir al IFAI y solicitar que este órgano intervenga para resolver si la información está disponible.

lo explicó Carlos Ortiz que: "La documentación histórica es de acceso libre, por principio, porque la documentación histórica es patrimonio nacional".

### 3.8.2 Solicitudes muy puntuales

El balance que hace el AGN, desde la puesta en marcha de la Ley es que, así como hay solicitudes fuera de lugar, también existen algunas muy puntuales y correctas, por ejemplo las que están relacionadas con:

- ✓ El uso y el ejercicio de los recursos públicos.
- ✓ Las funciones y su aplicación.
- ✓ Los programas de trabajo.
- ✓ La evaluación social y administrativa que se hace de esos programas de trabajo.

Actualmente uno de los retos a superar por la propia Unidad de Enlace del AGN es, en palabras del encargado de custodiar 25 mil archivos en el país: "lograr que las solicitudes las respondan en tiempo y forma pero principalmente que estén bien elaboradas".

A pesar de que ahora contamos con una Ley que garantiza el acceso a la información pública, el compromiso es empujarla y enriquecerla. El siguiente paso será ver sus potencialidades, las ventajas que de ella salgan con más oportunidad y con ellas trabajar los puntos débiles.

### 3.9 Fortalezas

La Ley contiene artículos innovadores:

El plazo máximo para reservar información es de 12 años, después de ese tiempo, el gobierno está obligado a abrir sus archivos. La propuesta del Ejecutivo contemplaba un plazo de reserva de 20 años y la del Grupo Oaxaca establecía 10 años, así que nuestra Ley está sujeta a estándares mucho más flexibles en comparación con la Ley de Estados Unidos (la cual estipula su plazo de reserva a 25 años).

En el artículo 13, fracción VI, segundo párrafo se establece: "No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad". Con esta nueva Ley podríamos empezar a esclarecer asuntos tan importantes como la masacre de estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas en 1968 y la que ocurrió en 1971, en el llamado Jueves de Corpus.

Además de la información que podría obtenerse con esta Ley, tenemos el antecedente de que el miércoles 11 de septiembre de 2002, la Universidad Nacional Autónoma de México entregó de manera oficial al fiscal especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado de la Procuraduría General de la República (PGR), Ignacio Carrillo Prieto, el archivo de fotografías que se tomaron durante el movimiento estudiantil de 1968.<sup>8</sup>

El artículo Sexto establece: "En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados". El principio de "publicidad de la información" de los actos de gobierno significa que la información en manos del gobierno es pública, por tanto pertenece a la sociedad.

#### a) Ventajas

El Doctor Ernesto Villanueva dijo en entrevista que las ventajas más claras de contar con una LFTAIPG son las siguientes:

Una Ley en materia de acceso a la información pública contribuye desde el punto de vista de la consolidación del Estado Democrático de Derecho. Afianza las Instituciones Jurídicas, porque la Ley no sólo obliga a la transparencia, rendición de cuentas, a la confianza entre gobernantes y gobernados. Al aplicarse, hace en ese momento que muchas otras leyes funcionen como hermanas.

Desde el punto de vista individual una Ley de Acceso a la Información Pública es un instrumento que mejora la calidad de vida de la gente porque la información es poder.

---

<sup>8</sup> Vicente Hernández. "La UNAM entrega hoy su archivo fotográfico del 68". *Milenio Diario*, pág. 12.

Además de las ventajas citadas, podemos agregar que en esta Ley:

La respuesta a la solicitud (Capítulo III, artículo 44), será notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de 20 días hábiles, contados desde la presentación de aquella. Además, cuando la Unidad de Enlace notifique al interesado que la información está disponible, deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes.

Las cuotas de acceso son mínimas. Si la información está disponible, lo único que puede cobrarse al solicitante es el costo de la reproducción: copias simples, copias certificadas; el formato en el que se entrega: disquete 3.5 o CD-ROM o, el envío: correo certificado o mensajería (con porte pagado).

El Poder Ejecutivo Federal publicó el 11 de junio de 2003 en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. De manera breve enumeramos las aportaciones de este Reglamento:<sup>9</sup>

- a) Precisa, para la Administración Pública Federal, la forma en la que se cumplirán las obligaciones de transparencia y la publicación de información gubernamental en Internet.
- b) Regula en detalle los procedimientos de acceso a la información gubernamental, a los datos personales y su corrección, así como lo relativo al recurso de revisión ante el IFAI, dando oportunidad de hacerlo en medios electrónicos.
- c) Introduce capítulos específicos sobre clasificación y archivos.
- d) Promueve el acceso a través de versiones públicas de documentos y expedientes que contienen información reservada o confidencial.
- e) Establece parámetros para efectos de determinar plazos de reserva en el caso de información clasificada.

---

<sup>9</sup>Informe de Labores del IFAI, 2003-2004.



## b) Debilidades

La Ley establece que los sujetos obligados tienen hasta el 2005 para que completen la organización de sus archivos, una tarea que en opinión de Carlos Ortiz Paniagua (Director del Sistema Nacional de Archivos y encargado también de la Unidad de Enlace del Archivo General de la Nación, 2003) es muy difícil de cumplir por la situación en la que se encuentran los documentos en poder del gobierno federal.

Respecto de los recursos fiscales necesarios para aplicar la ley, fue en 2003 cuando se dispuso de una partida en el Presupuesto de Egresos de la Federación, pero sólo para el IFAI. Esto significa que los recursos para la custodia de los archivos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal serán insuficientes. El caso del AGN, por poner un ejemplo.

En 19 de los Estados de la República Mexicana, como son: Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Baja California Norte, Baja California Sur, Veracruz, Nayarit, Guerrero, Estado de México, Quintana Roo, Hidalgo, Puebla, Tlaxcala, Yucatán, Oaxaca, Tabasco, Campeche y Chiapas aún no cuentan con una legislación en materia de derecho de acceso a la información pública.

Con un sistema corrupto como el nuestro, corremos el riesgo de que esta Ley no se aplique, al menos los datos no son muy alentadores al respecto: México es uno de los países de América Latina y el Caribe considerados como los que tienen el peor ambiente para hacer negocios y uno de los sistemas judiciales menos confiables, así fue calificado por el Instituto del Banco Mundial después de que este organismo realizó una encuesta a más de 10 mil empresas de 80 naciones (los resultados de la encuesta fueron publicados en el año 2002).<sup>10</sup>

En mayo del 2002 el Gobernador del Estado de México, Arturo Montiel, descartó enviar al Congreso local una iniciativa de Ley estatal de Acceso a la Información y eliminó la idea de crear un instituto para garantizar este derecho pues, en su opinión, los recortes federales no permiten crear más organismos. Una posición así, al menos en este Estado, impide que los ciudadanos

---

<sup>10</sup> Alfredo Joyner y Victor H. Michel. "México, el país más corrupto de Latinoamérica". *Milenio Diario*, pág. 13.

ejerzan su derecho de acceso a la información. Para el gobernador ya existe en el Código Administrativo un apartado con esta garantía que permite acceder a la información gubernamental en la entidad.

### c) Retos

En opinión de Alejandro Gil Recasens quien ha trabajado más de 20 años en distintas áreas de análisis en secretarías de Estado y organismos desconcentrados: hace falta que los funcionarios no oculten ni mientan, que el instituto (IFAI) funcione con verdadera autonomía, que periodistas, ciudadanos y funcionarios se capaciten para usarla. Además, que los organismos civiles y defensores de derechos se conviertan en instrumento para evaluar y fiscalizar los recursos públicos y a los gobiernos.<sup>11</sup>

Ernesto Villanueva señala:

Esta Ley no incluye la "prueba de daño", esto es, para que un servidor no tenga la discrecionalidad de clasificar la información y considerarla como información confidencial o reservada, tiene que hacer un informe muy preciso para acotar el principio de la clasificación informativa.

Tampoco menciona el aspecto educativo. Sin educación en materia de acceso a la información pública sobre el valor social de esta última, nos quedamos en campañas de difusión, importantes sí, pero que sirven como elementos reforzatorios, más no definitivos.

En el artículo 61 da una gran libertad a los otros poderes: Legislativo, Judicial y los organismos autónomos para que elaboren sus propios procedimientos, órganos, acuerdos o reglamentos. Esto significa que la persona tiene que aprenderse varios procedimientos, lo cual complica el acceso a la información.

La sociedad necesita entender algunos conceptos. En opinión de Carlos Román García, actual Director de Publicaciones del AGN, entre los principales problemas que enfrenta esta Ley es un

---

<sup>11</sup> Rogelio Hernández. "La Ley de Transparencia nació coja y acotada", *Milenio Diario*, pág. 10.

desconocimiento de qué es la información pública gubernamental, tanto por ciudadanos como por las dependencias de la Administración Pública Federal.

El que fuera Director de Investigación y Normatividad Archivística (febrero-agosto, 2001) del mismo órgano, define a la información pública gubernamental como toda aquella que se resguarda y se conserva en documentos generados por la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones. Esto es, todo documento que testimonia la relación entre el gobierno y la sociedad: trámites, asuntos legales, obras públicas.

Con la intención de mostrar las opiniones sobre la importancia de contar con una Ley en materia de acceso a la información pública, el siguiente capítulo reproduce cuatro entrevistas de expertos en derecho y comunicación, así como de los encargados directos de elaborar los criterios para la organización de los archivos.

## CAPÍTULO 4. ENTREVISTAS

### a) Carlos Román García.

Escritor. Director de Publicaciones y Difusión del Archivo General de la Nación (AGN). Funge como enlace entre el AGN y el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y estuvo a cargo del grupo de trabajo para la redacción de los *Lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos de las dependencias y entidades de la administración pública federal*. Desde febrero de 2001 hasta agosto de 2003 fue Director de Investigación y Normatividad Archivística del AGN. Dirigió el Centro Universitario de Información y Documentación de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (UNICACH), los Servicios Bibliotecarios y Documentales de dicha institución y fue Coordinador de Desarrollo Bibliotecario y Documentación del Instituto Chiapaneco de Cultura (IHC). Desde esos cargos dirigió el Archivo Histórico de Chiapas y el Programa de Rescate de Archivos Municipales, la Biblioteca Pública Central del Estado y la Red Estatal de Bibliotecas Públicas. Encabezó el rescate de ocho colecciones especiales de libros antiguos y raros. Coordinó los cuatro volúmenes del *Diccionario Enciclopédico de Chiapas* y los cinco de la *Historia del Poder en Chiapas*. Es coautor, con Andrés Fábregas Puig, de *Frontera Sur; Tuxtla Gutiérrez: historia de un palacio, historia de una ciudad, y Al fin del milenio: el rostro de la Frontera Sur*. Con Carlos Ruiz Abreu de la *Historia del H. Congreso del Estado de Chiapas*, y con Ana Benítez Muro de *Sabores de Chiapas*. Es también autor del estudio introductorio del *Diccionario Histórico y Biográfico de la Revolución en Chiapas*, del *Manual de organización de archivos municipales* y compilador de la antología *Gestión de documentos electrónicos*. Ha publicado el volumen de relatos *Desembarcos*, cuya tercera edición prepara. Ha sido jefe de redacción o editor en una decena de publicaciones periódicas y de más de 50 libros. Fue Secretario Ejecutivo y Coordinador de la Región Sureste del Sistema Nacional de Archivos y Secretario del Comité Técnico Nacional de Archivos del Poder Ejecutivo. Miembro fundador de la Asociación Mexicana de Archivistas.

*El Capítulo II de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), artículo 37, fracción IV menciona que el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), tendrá como una de sus funciones: "Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades."*

*En este sentido, ¿cómo ha trabajado el Archivo General de la Nación (AGN) con el IFAI desde la entrada en vigor de la LFTAIPG (junio 12 de 2003)?*

Desde que el anteproyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental comenzó a ser trabajado por el Ejecutivo, el Archivo insistió mucho en participar en su formulación, por una razón básica, la experiencia inmediata que ha tenido la sociedad mexicana y las instituciones al entrar en vigor esta Ley ha sido que unos y otras desconocen la naturaleza de la información pública gubernamental.

Escuchas, por ejemplo, que la primera pregunta que llegó al Archivo General de la Nación tenía que ver con el verdadero origen de la palabra México. Ha habido preguntas de personas que quieren saber dónde están sus tías que vivían en Tlaxcala cuando su abuelito se trasladó a ese estado en 1950, eso no es la información pública gubernamental.

¿Qué es la información pública gubernamental? Es toda aquella información que se resguarda y se conserva en documentos generados por la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones. Es decir, todo documento que testimonia la relación entre el gobierno y la sociedad: trámites, asuntos legales, obras públicas. El ejercicio y uso de los derechos ciudadanos se consignan en documentos que la Administración conserva.

Por eso el Archivo, desde el propio anteproyecto de Ley que sucedió a la iniciativa del llamado grupo Oaxaca y que después junto con ésta y con la iniciativa de las fracciones parlamentarias en el Congreso de la Unión, trabajaron para dar lugar a la Ley que ahora conocemos, insistió mucho en que se tenía que considerar la perspectiva de los archivos en esta Ley, porque esa información pública gubernamental está en los archivos.

Esperamos naturalmente a que el IFAI se constituyera. Éste no fue un proceso sencillo, se hizo muy pocos meses antes de que entrara en vigor la Ley, un año después de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* y estableció una serie de plazos para definir este asunto.

El Archivo ha estado muy interesado, el ámbito de la Ley es el Ejecutivo Federal, aunque también tienen alcance para los poderes Judicial y Legislativo. Su ámbito estricto de aplicación son las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal.

El Archivo General de la Nación, por su reglamento y de la Ley de la Secretaría de Gobernación es el órgano máximo de consulta y de gestión de los archivos administrativos de éste poder ejecutivo federal, nosotros tenemos obligación normativa con los archivos de este ámbito. Por ende nos corresponde en este caso con el IFAI establecer criterios.

La Ley no es el único ordenamiento para la transparencia, de ella se desprenden reglamentos y también se desprenden linamientos de carácter obligatorio para las dependencias y entidades, el Archivo naturalmente a partir del artículo que tú mencionas de la Ley tiene esta obligación de consuno con el IFAI.

*¿Cómo fue el trabajo de capacitación del IFAI con el AGN?*

Todavía falta instrumentar en la práctica la capacitación, hay que decir que los archivos no nacieron con la Ley, por ponerte un ejemplo desde la perspectiva republicana, el día 23 de agosto el AGN cumple 180 años de estar constituido como tal. En 1823 el ministro Lucas Alamán transformó el antiguo archivo colonial, fundado en 1790, en Archivo General y Público de la Nación; es decir, ni los archivos ni la transparencia son cosas de ayer, tienen un pasado mucho más largo.

La función normativa del archivo ha estado vigente desde hace muchos años también. Hay un acuerdo de 1980 en donde se atribuye al AGN esta facultad: ser el órgano rector de los archivos de la Administración Pública Federal.

Pero la Ley ha incrementado la exigencia de la sociedad hacia las instituciones y por ende implica, así lo establece un artículo transitorio de la Ley que para el 1 de enero de 2005 los archivos de la Administración Pública deben estar organizados y deben contar por lo menos con una guía general en sus acervos.

Esto para nosotros tiene un doble valor; por un lado, ha permitido dar una dimensión más correcta y adecuada al papel del AGN y al papel de los archivos públicos que siempre han estado subvalorados dentro de la administración. Hasta ahora que hay numerosas solicitudes de información, algunas como te dije muy fuera de lugar, algunas muy puntuales y muy correctas, por ejemplo:

- ✓ El uso y el ejercicio de los recursos públicos.
- ✓ Las funciones y su aplicación.
- ✓ Los programas de trabajo.

- ✓ La evaluación social y administrativa que se hace de esos programas de trabajo.

Todo esto evidentemente contribuye a que la sociedad conozca mejor al poder y pueda en su momento cuestionar el ejercicio de la función pública. ¿Qué es lo que ocurrió con esta Ley? que una ventana que antes era opaca se volvió transparente, es decir, que toda actividad pública deberá ser sometida a una condición pública.

Ahora también hay que entender que los funcionarios y las instituciones están obligados a dar a conocer todas sus actividades públicas, pero no sus actividades privadas, también hay un ámbito que hay que defender tanto para los funcionarios como para la sociedad.

Pero en este caso, lo que ha ocurrido con el AGN es que a partir de la Ley adquiere una nueva dimensión en la medida en que hay esa mayor exigencia de información, entonces no el IFAI comenzó dando cursos, sino que éstos lineamientos que todavía están en discusión no están definidos, están por aparecer a más tardar a fines de noviembre de este año, se han preparado entre el AGN y el IFAI.<sup>1</sup>

Pero el AGN no lo ha hecho solo, para poder prepararlos ha trabajado junto con el Comité Técnico de Unidades de Correspondencia y Archivo del Gobierno Federal, el COTECUCA; éste comité es un órgano de consulta del AGN y está integrado por los archivistas de las dependencias del Ejecutivo, quienes están a cargo de los archivos de la Secretaría de Salud, de la Secretaría de Educación Pública, de la Secretaría de la Defensa Nacional, de la Secretaría de la Función Pública están integrados en este comité.

Y juntos, COTECUCA y AGN, hicimos un primer borrador de los lineamientos, cuando éste fue sometido al consenso y aprobado por el pleno del COTECUCA se envió al IFAI.

---

<sup>1</sup> Del 6 de noviembre al 2 de diciembre de 2003, el anteproyecto de lineamientos para la Organización de los archivos se sometió a consulta pública tanto en la página web del IFAI, como en la del AGN.

A partir de esto la Dirección de Investigación del AGN, a mi cargo, y el IFAI hemos estado reuniéndonos para afinar y darle reforma jurídica a los lineamientos. Y ahora estamos en otra fase en la que otra vez ya, con esta estructura el IFAI devolvió esta versión al AGN y estamos trabajando de nuevo con el COTECUCA, para que la gente que realmente va a aplicar en la práctica esos lineamientos sea la misma que contribuya a su formulación, esto no tiene antecedentes en la Administración Pública.

Regularmente la normatividad se hace desde los escritorios, cosa que es un error, en este caso hemos procurado no sólo por mor de darle legitimidad a los lineamientos a partir del consenso, sino de darle sustento teórico y metodológico a partir de la gente que hace uso práctico y va hacer uso práctico de ellos.

Por eso hemos decidido trabajarlos con este comité, terminada esta revisión se van a devolver al IFAI, que ha establecido un procedimiento poco común, lo cuál implica que va hacerlos públicos aún antes de su aprobación, para que cualquier ciudadano interesado pueda opinar y emitir comentarios que se recogerán en el caso de servir en la versión definitiva de esos lineamientos, obviamente esto va a facilitar el hecho de que tengan aplicación, tú sabes que muchas leyes, reglamentos, normas, no se cumplen porque la gente que los aplica no los conoce.

*¿Qué tipo de cursos se imparten en el AGN?*

Hay ahora una enorme demanda hacia el AGN para poner al día a los archivos y además para entender la lógica de los archivos en función de la Ley de Transparencia, obviamente la demanda nos rebasa, hay que pensar que hay 21 dependencias del Ejecutivo Federal, pero que hay cientos de entidades: empresas, de organismos desconcentrados y descentralizados.

Imagínate por ejemplo, nada más, que el Seguro Social tiene muchas sedes distribuidas a lo largo de todo el país en donde tienen archivo. Entonces calificar y capacitar a toda la gente es una tarea titánica. Ahí también hemos llegado a un acuerdo con el IFAI, el AGN no dispone ni de recursos humanos ni económicos suficientes para dar toda esa capacitación, aunque tenga la obligación normativa.



Entonces el IFAI va a contribuir con la publicación de materiales de apoyo para la capacitación y en los meses de septiembre y noviembre nosotros vamos a dar capacitación para capacitadores, vamos a ponernos de acuerdo también con el COTECUCA y con las dependencias y entidades que tienen interés para formar a gente que reproduzca los cursos en el ámbito de su competencia. En lugar de capacitar a 600 archivista de PEMEX (Petróleos Mexicanos) que tenemos en fila esperando, capacitamos a 20, que a su vez van a dar los cursos en su ámbito.

No siempre funcionan estas técnicas de capacitación en cascada, para garantizar que funcionen, nosotros vamos a proponer también de común acuerdo materiales didácticos y técnicos, el CD ROM, e impresos que servirán para que el que tome cursos en el AGN tenga las herramientas indispensables para poderlas aplicar con facilidad en su ámbito.

*¿Cuáles fueron los problemas a los que se enfrentaron al trabajar en conjunto el COTECUCA, el IFAI y el AGN?*

Más que problemas, lo que yo percibo porque me toca estar en medio, entre el IFAI y el COTECUCA, es una enorme voluntad por dos razones: la primera porque para muchos archivos es la oportunidad de demostrar ante la administración su valor y su importancia.

Hay un concepto que la gente sigue usando que es del todo incorrecto: no hay archivos muertos que no sean matados por la propia administración. No hay archivos muertos, hay archivos activos, semiactivos y archivos históricos. Hasta ahora esos conceptos no han sido aplicados con todo rigor en la administración porque sí, en ocasiones, muchas veces las propias dependencias no le dan a los archivos el valor que tienen.

Existen muchas dependencias del gobierno federal en donde los responsables de archivo no tienen ni siquiera el nivel de dirección, las instalaciones de los archivos son muchas veces insuficientes e inadecuadas, la normatividad si bien existe, no de ahora sino desde hace mucho tiempo, no siempre se aplica con regularidad.

Muchas dependencias no tienen cuadros de clasificación de sus documentos ni tienen catálogos de disposición documental, es decir, son fenómenos que de manera desigual se viven en la mayor parte de la Administración Pública.

Obviamente no todo es así, hay dependencias que tienen archivos magníficos, pienso por ejemplo en la propia Secretaría de la Educación Pública, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Salud, en la Secretaría de la Defensa Nacional por poner algunos ejemplos notables, incluso manejan su propio archivo histórico, de manera correctamente normada, con personal calificado, con instrumentos tecnológicos apropiados.

De qué se trata este asunto, el IFAI, el COTECUCA y el AGN, hemos visto en este momento, una magnífica oportunidad para homologar a los archivos mexicanos como la fuente principal para la información pública gubernamental.

*Me había dicho que tienen hasta el 2005 para ordenar sus archivos.*

Así lo establece la Ley, de hecho para nosotros es un plazo que implica presión, pero también es un reto, yo creo que muchas autoridades por fin se han dado cuenta de que sino tienen archivos bien organizados no solamente no van a cumplir con la Ley, lo cual ya implica un problema, sino que también muchos se han dado cuenta que habían desperdiciado un recurso informativo de primer orden.

Ninguna institución puede formular programas, proyectos, desarrollar acciones sino cuenta con los antecedentes y esos antecedentes son instrumentos extraordinarios para la toma de decisiones, también están en los archivos. Y esta circunstancia de la Ley de Transparencia ha sido muy favorable, no sólo para contribuir a la democratización del país, no sólo para colocarnos en un estadio de mayor civilización y de civilidad política, sino para contribuir a mejorar la Administración Pública, un propósito que sólo se puede cumplir con buenos archivos.

*En el capítulo I el artículo 31 establece que "El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva, la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa". ¿El AGN trabajará con ellos en algún sentido?*

Por supuesto que sí, una cosa es la disposición pública de la información y otra cosa es la organización, trabajamos con ellos de manera permanente en la organización de los archivos.

Ahora la razón de la restricción no debe concebirse como un obstáculo a la transparencia, sino como una garantía de que esa transparencia se pueda cumplir.

¿Qué información se considera de carácter reservado? Lo establece perfectamente la Ley, la información que puede afectar la seguridad nacional, la información de corte financiero, la información que puede dañar las relaciones internacionales de México.

Pero también hay otro capítulo que habla de la información confidencial, que se refiere al derecho que todo ciudadano tiene de que no se haga pública su información en manos del Estado. Entonces en estas dependencias y otras más, es obvio que se debe proteger tanto esa reserva como esa confidencialidad, un ejemplo muy básico:

Las instituciones que procuran justicia en México, integran averiguaciones previas por diversos delitos en donde se ve involucrada tanto gente culpable como inocente, acuérdate que además en México siempre se habla de presunción en el caso de los delitos, imagínate que la información de las averiguaciones previas se hiciera pública de manera indiscriminada, eso daña necesaria y naturalmente la honra, la vida privada y los derechos de la gente haya o no delinquirido.

Por eso hay capítulos en donde se considera la reserva o la confidencialidad de la información, pero eso no significa que esos archivos no estén organizados, porque una cosa que ocurre es que tarde o temprano tanto por las disposiciones de la Ley como por los plazos de confidencialidad, esa información se va a abrir, es decir, la información que era confidencial en el siglo XIX ya no lo es y está a la disposición del público en el AGN o en otros archivos históricos.

*¿Hay un apartado de la Ley que se refiere a la elaboración por dependencia de un índice con temas reservados, el AGN está trabajando en eso?*

Ese es un capítulo que no le corresponde al archivo, porque se refiere justamente a la definición que se tiene que hacer genéricamente primero, después específicamente, de aquellos capítulos que cada dependencia en lo general y la administración consideren dentro de esta reserva y los está trabajando el conjunto de comisionados del IFAI con cada una de las dependencias.

Lo que pasa es que hay por ejemplo confusiones lingüísticas y semánticas en los términos, en la Ley se establece "clasificación" utilizando un anglicismo que significa reserva. En Estados Unidos de Norteamérica le llaman "información clasificada" a la información que no se puede consultar. Desde el punto de vista de los archivos, clasificar es "ordenar" sobre la base de las características comunes a la documentación.

Entendemos cosas distintas como un término, eso quizá ha motivado cierta confusión, ¿cómo se resuelve esa confusión? Nosotros hemos añadido en los lineamientos que tienen que ver con la gestión de los archivos un glosario en el que cada uno de los términos aplicados en los lineamientos se definen con toda claridad.

*¿Cada cuándo se reúnen con el IFAI?*

El ritmo de trabajo ha sido muy intenso a partir de que el IFAI estableció contacto con el AGN. De hecho el próximo lunes nos vamos a reunir con el COTECUCA, después de que nos hemos reunido alrededor de 2 o 3 veces al mes para estar discutiendo estos avances.

*¿Van a elaborar un reporte anual de cómo han sido las actividades del AGN?*

Hay dentro de las obligaciones que establece la Ley distintos capítulos, hay uno que se refiere justamente a que la unidad de enlace, que el AGN tiene la suya propia, tiene que emitir al IFAI. Pero en este caso el reporte va ser el resultado. Es decir, en la medida que nosotros podamos emitir junto con el IFAI esos lineamientos, pues ya cumplimos con esa tarea. Ahora nuestra tarea no acaba ahí, esos lineamientos tienen que aterrizar en fundamentos prácticos para que la operación que plantean como tales sean posibles.

Esto implica por ejemplo que debemos trabajar con cada dependencia un cuadro de clasificación de funciones que permita organizar adecuadamente la información, tenemos que trabajar para establecer en todas las dependencias los comités técnicos internos de administración de documentos para que esto pueda operar.

Tenemos que avanzar para que cada dependencia cuente en todas sus unidades administrativas con catálogos de disposición documental, que permitan mejorar la gestión archivística y hacerla mucho más accesible para la ciudadanía. Los lineamientos son la primera fase de un trabajo permanente que tiene que hacer el archivo con las dependencias del Ejecutivo.

*¿Cuál es tu cargo?*

Yo soy el Director de Investigación y Normatividad Archivística, en este caso soy el vínculo entre el AGN y el IFAI. El IFAI tiene una dirección también de catalogación y clasificación, el cual es el vínculo por parte del IFAI. Existe en el archivo el Sistema Nacional de Archivos, a cargo de Carlos Ortiz Paniagua quien tiene el vínculo directo con todos los archivos del gobierno federal.

*¿La Unidad de Enlace dónde se encuentra?*

Está justamente en el Sistema Nacional de Archivos y el responsable es el mismo Carlos Ortiz.

*Estaba comentando de los cursos que se van a dar.*

Sí, vamos a darlos justamente el propio Sistema Nacional de Archivos, la Dirección de Investigación, otras áreas de consuno incluso con el IFAI y con algunos archivistas muy experimentados de COTECUCA.

*¿En su opinión hace falta tiempo para que se eche a andar la Ley?*

Pues de hecho la Ley Federal ya está vigente, lo que pasa es que tiene plazos para cubrir otros aspectos. Me parece que hasta el momento el resultado de la aplicación de la Ley ha sido muy exitoso, independientemente de que hay problemas que atender y superar:

- ✓ Falta de vinculación entre las unidades de enlace y los archivos.
- ✓ Desconocimiento de la naturaleza de la información pública tanto de las dependencias como de la ciudadanía.

El hecho de que exista una Ley de Transparencia no significa que puedas llegar a preguntar cualquier cosa.

¿Qué es lo más importante de todo esto? Se está desarrollando en México una cultura de la transparencia y eso tiene efectos inmediatos, cuáles:

Una mayor facilidad para detectar los casos de corrupción.

Desvíos de recursos.

De peculado.

De uso indebido de la función pública.

Evidentemente eso tiene un valor político y social, adicionalmente la gente se va terminando de acostumbrar a que el gobierno no es ajeno a su vida, es algo en que se ve representado y en el que también tiene derecho a exigir información, esa cultura contribuirá a que las bases de la cultura democrática sean más sólidas en México.

*¿Cómo entender todas las peticiones y exigencias que llegaron de la sociedad para la elaboración de esta Ley, tengo entendido según lo comentaba la propia María Marván Laborde (Consejera Presidenta del IFAI) fueron muchas las propuestas?*

Realmente esta experiencia en lo que se refiere a procurar justamente un mayor vínculo entre el marco jurídico y la sociedad. En efecto hubo muchas opiniones desde el momento mismo en que se formularon las primeras iniciativas de Ley.

Esto tiene dos significados: el primero el enorme interés de la sociedad mexicana por involucrarse con este asunto; el segundo, el interés de la administración pública, no sólo con una demanda ciudadana sino con un precepto que coloca a nuestro país en un rango de mayor civilidad y modernidad democrática.

Ya varios países de América Latina se nos habían adelantado, es el caso de Chile por ejemplo, en el caso de Estados Unidos la Ley tiene casi 30 años, en Francia tiene muchos más. Era indispensable que esta experiencia se aplicará en México.

Y uno de sus asuntos más favorables es lo que tú has planteado: una intensa participación social en todos los momentos de la Ley. En primera, en la formulación de las iniciativas. Segundo, la discusión pública en torno de este tema. Tercero, el interés que ha desatado. Tú puedes consultar la página del IFAI y verificar cuántas solicitudes de transparencia se han dado a partir de que el 12 de junio (2003) entró en vigor la Ley.

*¿Cómo ha visto la participación de lo que hoy es la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo)?*

En el principio desde la propia formulación de la Ley fue muy importante. El grupo Oaxaca que presentó la primera iniciativa, ese grupo de periodistas y medios veía el asunto de la transparencia como algo más vinculado al derecho a la información desde la perspectiva de la garantía de la libertad de prensa, que desde la perspectiva de la gestión pública administrativa.

Entonces en la propuesta que finalmente sumó todas las iniciativas previstas en una sola, se plantea justamente que una de las razones básicas de la Ley es combatir la corrupción. Y una cosa que es muy notable es que a partir de esta Ley es mucho más difícil esconder los vicios que pueden ocurrir en el gobierno.

El hecho de que la ciudadanía pueda pedir y solicitar y además recibir la información sobre los temas vinculados a cómo se programa el gasto, a cuáles son los programas sustantivos, a cómo esos programas se convierten en proyectos y en acciones, a cómo se ejerce el gasto, ya implica un control social sobre el ejercicio gubernamental.

El IFAI es resultado de dos razones, por un lado, tener un órgano que pudiera garantizar la gestión de esta Ley, pero por otro, la propuesta del grupo Oaxaca decía que había que crear en cada dependencia una estructura ligada a la información, lo cual ya implicaba una burocracia tremenda y desconocía que la información ya existe en los archivos.

Me parece que la iniciativa del grupo Oaxaca, en más de un sentido era muy buena, pero también era cierto que estaba muy lejos de poder interpretar adecuadamente la estructura administrativa del gobierno. Por eso nosotros estuvimos machacando, insistiendo, hasta que por fin esos artículos aparecieron en la Ley.

Hace 20 años no podías conocer el salario de un funcionario. Ahora tú y cualquier mexicano, es más puedes ser extranjero, además no necesitas ser ciudadano, puedes ser menor de edad y solicitar información, no se garantizó la información como un derecho sino como garantía, una figura jurídica más amplia, ahora cualquiera la puede solicitar.

Falta mucho para que realmente se pueda aplicar como en Suecia, la diferencia es que este país es desarrollado: cuenta con una tradición administrativa mucho más moderna, menos anquilosada, mucho más flexible y tiene todos los recursos del mundo.



En un país, no estoy diciendo que esté de ninguna manera mal la transparencia, qué bueno que hay transparencia y acceso a la información pública gubernamental, pero en un país como el nuestro que tiene necesidades tan urgentes realmente es un lujo.

¿Cuántas solicitudes han recibido en todo el gobierno federal y cuántas inconformidades? Sería una buena pregunta para el IFAI.

b) Raúl Trejo Delarbre.

Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM y columnista de *La Crónica*. Correo electrónico: rtrejo@infosel.net.mx. Página web: <http://raultrejo.tripod.com/>

*¿Como periodista y como ciudadano le convence la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)?*

Es una Ley que es pertinente que exista, creo que abre la puerta y establece las pautas para la obtención de información, quizá podemos discutir algunas de sus insuficiencias, pero sobre todo habría que preguntarnos si estamos convencidos una vez que se comience a aplicar. La Ley tiene un par de meses de vigencia plena y creo que todavía está sujeta a escrutinio.

No me convenció y cuestioné mucho toda la magnificación que se hizo del tema, cuando hace dos años empezaba a debatirse qué tipo de Ley de Acceso sería pertinente, porque creo que tanto en el campo de la academia como en el mundo político y del gobierno, hubo quienes pensaron que ésta era la gran opción para modificar la relación entre el Estado y los medios; y esta Ley no tiene nada que ver con ello, no es una Ley que supla las deficiencias en materia de "derecho a la información" sino de "acceso a la información", que es otra cosa y vale la pena distinguirlo.

Yo cuestioné mucho el debate previo en donde muchos personajes importantes de la investigación y el periodismo se involucraron y dije que era un error darle tanta importancia a esta Ley y descuidar la reforma de otras leyes, como las leyes que hay para los medios electrónicos y para la prensa.

Y creo que lamentablemente no me equivoqué, por haberse involucrado tanto y haber invertido tantas expectativas en esta Ley, la cual es muy importante, pero no con la importancia que tendrían la Ley para los medios. Muchos interesados en la comunicación descuidaron este asunto.

Que exista esta Ley, insisto, es útil, pero no es como a menudo se ha pensado, no es una Ley para normar la relación entre los medios y la información gubernamental, es una Ley para los ciudadanos y mucho más que los periodistas, es una Ley que van estar utilizando ciudadanos de muy diversos intereses que tienen afán por conocer algún dato o alguna información gubernamental.

A dos meses de haberse puesto en práctica, creo que el balance de esta Ley es insuficiente, personalmente me ha tocado ser cliente del IFAI (Instituto Federal de Acceso a la Información) y la experiencia que he tenido ha sido muy desigual. Creo que falta mucho por madurar, por aprender, todavía por parte de las nuevas autoridades, pero éste no es un problema de la Ley sino de los funcionarios que tienen la responsabilidad de aplicarla.

*¿Cuáles serían los puntos de debemos aprovechar al máximo de la Ley?*

La enorme variedad de información que se va a obtener en virtud de ella, sobre todo el establecimiento de reglas. Gran parte de esta información se podía obtener de cualquier manera, pero dependía de la buena voluntad, de la discrecionalidad, de la gana de los funcionarios y ahora hay obligación legal para que proporcionen información de la más diversa índole.

Creo que falta mucho por difundir entre la sociedad, por crear una cultura social relativa de acceso a la información, una cultura de la exigencia de la información. No veo ni que el IFAI ni que el gobierno federal estén promoviendo esta cultura, porque creo que hay un desconcierto inicial respecto de los alcances que pueda tener esta nueva legislación.

*En su posición ¿el IFAI no ha estado cumpliendo con las disposiciones que tiene la Ley?*

No, no ha estado cumpliendo y esto no es un problema legal, no ha estado cumpliendo con lo mucho que puede hacer para difundir de qué le sirve este marco legal a los ciudadanos.

*¿Cuáles serían los principales puntos en donde tendría que trabajar el IFAI?*

En primer lugar es posible que el IFAI no cuente con presupuesto para ello, ha habido mucha ignorancia y en distintos circuitos del mundo político y de los medios en México se ha cuestionado los salarios de los comisionados del IFAI, la estructura que es muy pequeña, realmente, tiene instalaciones alquiladas aquí cerca en San Ángel. No es una institución con recursos muy grandes hasta donde se puede apreciar, no conozco el presupuesto del instituto.

Pero más allá de lo que tengan, lo que deben hacer creo que debería incluir campañas de difusión entre los ciudadanos, explicaciones de cómo tramitar y qué tramitar. La página de Internet que yo he conocido muy bien, es una página mal construida, con errores técnicos, con

errores de lógica, un asunto no conduce necesariamente al otro; si uno quiere interponer un recurso de revisión ante una solicitud mal respondida, no hay ni la claridad de cómo se puede hacer, ni los recursos técnicos para ello.

Insisto, no hay que ser injustos y evaluar una situación tan nueva con apenas ocho semanas de estar funcionando a plenitud, pero habría que tener mucha insistencia en las campañas de difusión entre la sociedad, en la explicación, ya se sabe que hay una cosa que se llama IFAI, ahora no se sabe para qué sirve.

Y creo que se le puede enseñar a la gente en muchos niveles:

- ✓ Acudiendo a los medios.
- ✓ Pagando campañas.
- ✓ Visitando las escuelas.
- ✓ Capacitando a los grupos profesionales, de qué le sirve a los abogados, a los médicos, a quien sea, hay mucho que hacer con la sociedad para que aproveche esta Ley.

*¿Cuáles serían en su opinión los puntos que no sirven, podríamos decirlo tajantemente?*

No, porque todo sirve en la Ley, creo que deberían ser más precisas las atribuciones de los comisionados, pero entiendo que se está trabajando en eso. Tendría que haber un reglamento mucho más puntual que establezca sus atribuciones y sus mecanismos de discusión. Tendría que pensarse al IFAI como una institución de Estado y no sólo como una oficina gubernamental y creo que todavía hay muchas rutinas de la burocracia oficial en el trabajo de algunas áreas de esta institución.

Pero de la Ley en sí, yo no diría que hay puntos que no sirven, sino aspectos cuyo desempeño, cuyo cumplimiento o no, hay que evaluar en los siguientes meses. Hay que evaluar, por ejemplo, cómo han funcionado las unidades de vinculación con el público, con la sociedad, existe la obligación legal para que se instalen en cada dependencia gubernamental.

No son tanto unidades de vinculación, sino están siendo entendidas como unidades que obedecen a los designios del secretario de cada dependencia, hay que evaluar la disponibilidad de la información en la Internet. Yo no podría decir lo que no sirve, sino preguntarme lo mucho que hay por examinar en los siguientes días.

Por ejemplo, no están claro los procedimientos para que, en el caso de que una dependencia no proporcione información, el IFAI le dé seguimiento a una queja y eventualmente sancione a la dependencia. Hay muchas situaciones no previstas por la Ley y que sería interesante, sería indispensable que se evaluarán para una reforma en uno o dos años de esta legislación.

Por ejemplo, se sabe qué tiene que hacer el IFAI si una dependencia del gobierno responde que "no" a una información que los comisionados consideren que debe ser del dominio público. Pero si la dependencia dice "esa información ya existe" y son mentiras, no hay manera de sancionarlas.

A mí me ocurrió, yo pedí información de las concesiones de radio y televisión con las fechas de otorgamiento y vencimiento de cada concesión a la Secretaria de Comunicaciones y Transportes. Comunicaciones dijo "esa información que dice el señor Trejo que quiere ya está", pero no estaba.

En la página web de la Secretaria de Comunicaciones estaba la información de qué empresas o individuos son beneficiados en concesiones, la potencia con la que transmiten y la frecuencia de cada estación de radio y televisión, pero no estaban las fechas que eran las que especialmente me interesaban.

Y Comunicaciones decía "ya está", aunque yo demostré que no estaba, el IFAI no tenía recursos, previstos por la Ley, para sancionar, porque la Secretaria de Comunicaciones estaba diciendo mentiras. Y ahí tuvimos un conflicto legal.

El IFAI resolvió la semana pasada que Comunicaciones tenía razón al decir que ya estaba, porque cuando los comisionados se asomaron mes y medio después de mi queja, ya estaba la información.

Es decir, son casos no previstos, resultado del descuido y la improvisación y la novatez con la que están trabajando los comisionados; algunos de ellos no tienen experiencia política, otros no tienen experiencia en este tipo de asuntos, hay que esperar que aprendan y en esta fase de aprendizaje van a tener algunos errores.

*¿Usted cree que no conocían la Ley?*

No digo que no conocen la Ley, digo que no tienen oficio político, o que no saben de asuntos relacionados con los trámites que hay que cumplir. Algunos de ellos han sido académicos, no es lo mismo entender el acceso a la información desde el cubículo, que ponerlo en práctica como funcionarios y algunos de ellos son funcionarios sin experiencia académica.

*¿Consideraría que con esta Ley el periodismo de investigación se fortalecerá más?*

Yo creo que este es un recurso útil al periodismo de investigación, pero el periodismo de investigación no depende de este recurso, puede haber investigación con o sin Ley. Desde luego es útil que los periodistas sepan qué investigar, qué fuerzas tocar y que sepan qué pedir; porque ahí está la clave para un buen periodismo de investigación que aproveche esta Ley, se beneficiarán de la existencia del IFAI, sobre todo de la obligación legal de las dependencias públicas para dar a conocer información.

Si un periodista no sabe qué preguntar ni a quién preguntar esto no va ser de gran utilidad.

*¿Podríamos decir que con esta nueva Ley estamos en posibilidad de estrenarnos en el siglo XXI como el de la información y la transparencia?*

Los problemas de la información son mucho más amplios, esta Ley ayuda, pero no es la panacea de nuestra transición democrática.

Le he escuchado a dos secretarios de Estado decir que esta legislación es equivalente a la que dio lugar a la reforma política en tiempo del presidente José López Portillo, gracias a la cual habría partidos de minoría que luego fueron evolucionando hasta tener una presencia pública mayor.

No hay comparación alguna entre esta Ley que, a mi juicio, es de alcances modesto y aquella reforma electoral de hace 25 años. Sin embargo, con tal de hacer suponer que este gobierno está promoviendo cambios muy drásticos se le está magnificando a esta Legislación.

*¿Qué opina de los puntos que son top secret en la Ley?*

Más que *top secret* son aspectos que están bien planteados. Creo que es necesario que haya, por un lado, respeto a la privacidad de los individuos, que es uno de los campos en donde hay restricciones a la información que se pueda proporcionar y, por otro lado, es indispensable que exista un reconocimiento al derecho del Estado a mantener en reserva algunos asuntos, por razones de seguridad pública, de investigaciones judiciales o policíacas.

Quizá lo que habría que revisar serían los procedimientos para dictaminar cuándo un asunto debe mantenerse en reserva y cuando no. Insisto, también aquí la experiencia tendrá que dar la pauta para sucesivos desarrollos legales, pero creo que sí es indispensable a diferencia de lo que han cuestionado otros periodistas que haya temas susceptibles de mantenerse en reserva.

*¿En ese sentido estaría de acuerdo en que en una sociedad es importante que exista el secreto así como la información, de manera equilibrada?*

El secreto de Estado y en segundo lugar, en el mismo rango, el derecho de los ciudadanos a la privacidad, sí.

*¿Hasta qué punto la sociedad podrá apropiarse de esta Ley, usarla en su beneficio?*

Hasta que quiera y sólo cuando entienda de qué se trata. Es una Ley que le interesa, que involucra, que le sirve a la ciudadanos, pero sobre todo a los ciudadanos interesados ya en asuntos públicos.

Lo mismo al periodista que quiere saber el sueldo de funcionarios, que al empresario que quiere obtener una concesión para poner una gasolinería. Vaya, no es una Ley que de manera obligatoria promueva la cultura democrática, no, no. Es una Ley que le sirve a la gente interesada en los asuntos públicos y muchos de esos son temas que tienen que ver, sobre todo, con los negocios.

*El IFAI sólo puede supervisar la apertura de información de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo. Los poderes Legislativo y Judicial, así como los órganos constitucionales autónomos (entre ellos la UNAM, CNDH y el IFE), quedan en libertad de crear su propia normatividad y órganos de control. ¿Esto reduce la fuerza que pudiera tener el IFAI?*

La acota, no la reduce, porque no es menos fuerte ante el gobierno federal, pero sí tiene una fuerza y una responsabilidad acotada al ámbito que tú mencionas.

*En el Seminario Internacional que organizó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, participó como ponente el periodista Jorge Camargo de El Universal, él mencionó que hay sectores donde la prensa iba a perder más con esta Ley y que ahora los periodistas no tienen acceso a los juzgados, sólo a los expedientes. ¿Qué opina al respecto?*

No hay ningún cambio en este sentido, el acceso que ya tenían lo pueden seguir teniendo. Simplemente está reiterando que hay expedientes en curso cuya reserva es indispensable tanto para defender la vida privada de los involucrados, como para mantener la reserva de algunas investigaciones judiciales, pero esto no es nuevo.

*¿Qué opina sobre la necesidad que hay de tener materias como el derecho a la información en una Carrera de Ciencias de la Comunicación en la que hasta ahorita no se ha visto el empuje de los profesores o intento por crearla?*

Yo no sé que tendría que incorporar una materia de derecho a la información, supongo que tiene que haber materias ligadas con el conocimiento legal de las atribuciones y responsabilidades de los medios. Habría que pensar qué se entiende quizá por tener una materia que se llamará acceso a la información, en donde se estudiará el funcionamiento del IFAI, el contenido de esta Ley, experiencias internacionales.

Pero creo que tendría que haber varias materias en donde los estudiantes se enterarán de las disposiciones legales tanto para el ejercicio de la comunicación como del marco jurídico mucho más amplio.



Con enorme frecuencia conocemos egresados de comunicación que no conocen las atribuciones legales del Presidente de la República o las atribuciones de las dos Cámaras que convergen en el Congreso de la Unión, que no conocen la Constitución.

*Si consideramos a la Ley como un mensaje persuasivo, en donde se nos convence que tenemos acceso a cierta información, pero igual se nos convence de que hay información a la que no tenemos acceso, ¿considera que esta Ley está armada persuasivamente?*

Creo que la Ley no pretende persuadir a nadie, sino garantizar derechos, con algunas reglas para su ejercicio. Quiero decir, la imagen que de esta Ley pueda tener cada quién, no depende de la Ley misma, sino del contexto, de los intereses, de las circunstancias de cada quien.

*Tenemos mucho que trabajar todos, pero ¿cuáles serían los puntos en donde tienen que insistir más los periodistas, respecto a la información que van a tener en sus manos?*

Tendríamos que tener periodistas más responsables, más inteligentes, más enterados, que hayan estudiado, no es el caso de muchos reporteros mexicanos.

Es curioso, muchos analistas de estos asuntos habían esperado que la semana siguiente de entrada en vigor de la Ley de Acceso y sus instituciones iba haber una avalancha de peticiones periodísticas; y los diarios iban a estar repletos de información, resultado de la develación de lo que antes eran secretos públicos.

Y no ocurrió así, de hecho yo los conté quizá con una mano, los asuntos que han sido noticia gracias a esa Ley. ¿Por qué? En primer lugar porque no ha habido un uso tan intensivo como algunos pudieron esperar por parte de la prensa de los recursos que otorga esta Ley, pero quizá también porque no hay tantos asuntos secretos como a veces hemos supuesto desde la prensa, o desde la sociedad en el gobierno o en el Estado.

Cada vez hay, no necesariamente transparencia, sino asuntos que no son tan ocultos al dominio público, no hay tantas conspiraciones, tantas truculencias, tanta perversión escondida en el gobierno, tantos archivos en los sótanos como algunos han supuesto.

Hay, sin duda, documentos cuya publicación es de enorme interés, pero hay muchos periodistas y académicos un poco desilusionados.

*¿Seguimos teniendo una sociedad apática tal y como señalaba cuando le hice una entrevista hace dos años?*

No sé en que sentido lo dije, pero más que apatía, tenemos una especie de sociedad en estado de *shock* permanente, eso no es apatía sino compulsión constante, todo el día estamos pendientes de la noticia cotidiana, pero casi siempre estamos pendientes de vanalidades. Que si Lucero se peleó con los periodistas, que si a la maestra Elba Esther le espiaron los teléfonos. No hay una discusión de los auténticos asuntos públicos, mejor dicho la discusión de los temas realmente relevantes está ocurriendo al margen de la sociedad, los discuten especialistas, los grupos de interés, los empresarios, los legisladores, unos cuantos periodistas. ¿Quién discute hoy qué tipo de IVA nos conviene? Nadie.

Habrán dificultades para que los temas que nos parecen interesantes sean reconocidos como tales, quizás nos equivoquemos al decir "es que este tema es muy interesante", pero sobre todo es una tarea de mucha paciencia y de insistir, ahí sí es una tarea de persuasión constante.

c) Carlos Ortiz Paniagua.

Director del Sistema Nacional de Archivos y encargado de la Unidad de Enlace del AGN. Teléfono: 5133 9927, caortiz@segob.gob.mx

*Como encargado de la Unidad de Enlace ¿cuáles han sido los problemas que ha enfrentado desde la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG)?*

El Archivo General de la Nación es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Entonces, hasta muy pocos días antes de que diera inicio esta Ley, ni siquiera sabíamos si íbamos a ser Unidad de Enlace, se decidió que finalmente sí íbamos a ser Unidad de Enlace.

Una vez que nos designan Unidad de Enlace, tenemos que hacer toda una serie de trabajos tendientes a cumplir esta responsabilidad con las carencias de que la misma Ley, el mismo decreto que ha crecido en este asunto, dice que no podemos dedicar presupuesto extra, ni ampliar presupuesto, ni crear plazas para cubrir esta función.

Esto quiere decir que personas que realizan actividades en una dependencia, tienen que hacer estas labores y aparte las cuestiones correspondientes a la Unidad de Enlace. Yo soy el Director del Sistema Nacional de Archivos, que desde hace dos meses también absorbió otra Dirección: la Dirección de Archivos del Gobierno Federal. Entonces tengo dos Direcciones y aparte soy Unidad de Enlace.

¿Qué significa ser lo que yo soy? Me toca coordinar, enlazarme y atender a cerca de 25 mil archivos en el país, aparte tengo que atender a los ciudadanos que piden cosas. Todo yo solo, yo soy la Unidad de Enlace, no hay más quién me ayude. No hay asesores, ni compañeros, ni redactores.

El Jefe de Departamento de archivos del Gobierno Federal me ayuda en algunas ocasiones cuando su trabajo se lo permite.

Creo que esa es una de las grandes problemáticas: lanzar una Ley Federal de grandes alcances sin recursos. Punto número dos, no es de todos conocido, pero así debería ser, el acceso a la información que se ofrece está depositado en documentos de archivo, esto es, todas las decisiones, todas las actividades, todas las funciones que se realizan en una oficina pública tienen que estar sustentadas en documentos.

Cualquier decisión, invitación, cancelación, autorización, regaño, felicitación, acta administrativa, plan, programa, factura, recibo, vale. Cualquier toma de actitud de un funcionario público tiene que quedar asentada en un documento. Porque cuando vienen las auditorías no te preguntan: ¿qué hiciste? Te dicen: demuéstreme qué hiciste a partir de los documentos.

Si lo que pretendemos es dar acceso a la información, lo que vamos a dar acceso no es a conferencias de prensa, ni de banqueta, ni a crear kioskitos de información, ni cafés Internet. Tenemos que permitir que los ciudadanos conozcan los papeles que nosotros generamos.

¿Dónde están esos papeles? En los archivos y ¿cómo están estos archivos? En general los archivos del gobierno federal están en muy mala situación, en cuanto al acceso, porque no hay programas permanentes ni presupuestos suficientes que permitan que los archivos se organicen de manera adecuada. Porque ni éste Archivo General de la Nación tiene el presupuesto suficiente para hacerlo, ni las dependencias.

Si vamos a ofrecer acceso a la información, cómo vamos a dar ese acceso a la información, si la información está revuelta, confundida, desaparecida o no existe. Al contrario de lo que sucede, la Ley le da al Archivo General de la Nación, según el artículo 32 y el transitorio 10 de la Ley, hasta el 2005 para organizar los archivos.

Yo creo que debería haber sido al revés: deberíamos tener como plazo hasta el 2005 para organizar los archivos y en el 2005 echamos a andar la Ley.

Primero, tiene que estar la información lista y después damos acceso a ella. El 25 de agosto salieron apenas en el *Diario Oficial de la Federación* los lineamientos para las solicitudes de acceso a datos personales. Tres meses después de la Ley. Vamos aprendiendo a base de golpes administrativos.

La LFTAIPG dice, entre otras cosas, que se dará acceso a toda la información producida y custodiada por las instituciones del sector público, en términos muy generales, con otras palabras tal vez. ¿Qué significa eso? Que nosotros debemos permitir a la ciudadanía que revise, si así lo desea, la documentación que sustenta la toma de decisiones que nosotros realizamos en el ejercicio de nuestras funciones propias.

Hay una gran confusión sobre las funciones que realiza el Archivo General de la Nación, noticia el AGN ni es general, ni es de la nación, es solamente el archivo histórico del Poder Ejecutivo Federal y no de todo el Poder Ejecutivo.

Hay muchos ciudadanos que piensan que todos los papeles de México están aquí, desde la factura de su lavadora hasta su acta de nacimiento, su certificado de primaria y cualquier otro documento está aquí, falso, aquí solamente están papeles producidos por las instituciones gubernamentales del Poder Ejecutivo Federal en el ejercicio de sus funciones y no de todo el Poder Ejecutivo.

Por ejemplo aquí no tenemos nada de registro civil, nada de notaría, nada de registros públicos de la propiedad. Hay archivos y dependencias especializadas para ello. Y del Ejecutivo Federal no tenemos todo. La Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Secretaría de Educación tienen sus propios archivos históricos.

Y los poderes Legislativo, en cuanto a sus dos Cámaras, y el Poder Judicial Federal tiene sus propios archivos. Y tampoco hay nada aquí ni de los estados, ni de los municipios; cada estado y municipio tiene su propio archivo. Así como instituciones privadas, eclesíásticas y universitarias

tienen sus propios archivos. Entonces ni con mucho está todo aquí, porque además no cabe, sería insuficiente el espacio.

Segundo, toda la documentación histórica es de acceso libre, por principio, porque la documentación histórica es patrimonio nacional. Los papeles que tenemos depositados en el Archivo General de la Nación, que no necesariamente nosotros generamos, aquí nos salimos del contexto de la Ley, no la produjimos, pero sí la custodiamos: ahí nos regresamos a la Ley; la tenemos nosotros aquí en servicio al público y siempre ha estado, con Ley, sin Ley o a pesar de la Ley y hay maneras de acceder a ella.

Por otro lado, hay documentación que no corresponde a la histórica, que es la que hacemos todos los días como producto de nuestro trabajo, esa está en otros espacios en este mismo AGN y sí es la que le compete a esta Ley; es decir, el ciudadano tiene la facultad de preguntarme qué hago yo con mi trabajo y qué decisiones tomo yo con mi trabajo, con lo que yo hago.

Además, tenemos la documentación de la Guerra Sucia. En el año 2001 el presidente Vicente Fox lanza un decreto en donde le dice a todo el gobierno federal "todos los papeles que reflejen en su contenido informativo datos sobre movimientos sociales, políticos y la llamada 'guerra sucia' del pasado, hasta 1985, favor de remitirlo al AGN". Las instituciones empiezan a mandar cosas y aquí tenemos todo un espacio dedicado a eso.

Aquí hay una contradicción, esa documentación por el carácter de la información que contiene puede caer en los supuestos de los artículos 13 y 14, por todos los argumentos que manejan sus fracciones de los artículos.

Pero si la identificamos como documentación que está depositada en un repositorio público, entonces según otro artículo de la misma Ley no es reservada. Por fin ¿es reservada o no es reservada? Con base en esas contradicciones es que gira todo el trabajo de acceso a la información.

Podemos pasar directamente a casos prácticos. La ciudadanía, desde el primer día, me ha pedido desde información que va de lo absurdo, hasta datos muy coherentes, u otros que no están aquí o asuntos que no puedo solucionar.

Hay mucha tendencia a pedir información de carácter histórico y a que el Archivo a través de la Unidad de Enlace les realice investigaciones de carácter histórico.

El AGN y la Unidad de Enlace no hacen investigaciones históricas, no somos un Centro de Investigación, somos un repositorio documental de acceso al público para la consulta por los investigadores que son externos, de la UNAM, del Colegio de México, del Instituto Mora, o de cualquier institución cultural o académica.

La Ley es de acceso a la información no de compilación de información, ni de búsqueda de información, simplemente del acceso. Ahí es otra mal interpretación de la Ley. No se trata de darles datos, sino de darles el documento que contiene los datos.

Ejemplo: la solicitud número uno es reveladora de lo que la generalidad de las personas me han pedido, te la leo tal cual.

La primera solicitud: "Historia del significado de la palabra México". ¿Qué le respondes a esa persona? Primero, no es función del AGN, segundo, no está en un documento administrativo producido en el ejercicio de mis funciones, porque aquí no hacemos investigaciones y menos de toponimia. Tercero, esto requiere, en caso de hacerse, de un estudio que equivale a la Enciclopedia de México, en varios temas. Aparentemente es una tarea escolar.

Solicitudes extrañas, vagas: "Quisiera saber si el AGN tiene registros sobre el fundador del periódico para el que trabajo, el señor Carlos R. Menéndez González. El periódico es el *Diario de Yucatán* y se localiza en Mérida. El señor Menéndez fue perseguido político en la primera y segunda década del siglo XX".

Si el señor fue perseguido político en la primera y segunda década del siglo XX, la respuesta es: venga usted al AGN y busque información del señor Menéndez, porque si está ahí es documentación histórica y es de acceso libre.

Otra, esta es maravillosa, me la hizo un periodista: "Quiero saber qué datos personales tienen de mi persona". ¿Y? ¿Quién eres tú, dónde vives, qué haces, a qué te dedicas, dónde has militado, en qué grupos, en qué organizaciones? Aquí no tenemos las cosas en orden alfabético, los sistemas de clasificación de los archivos no son iguales a los de las bibliotecas, la documentación de los archivos se organiza por la dependencia que produce la documentación.

Si la persona dice: "yo trabajé en la Secretaría de Relaciones Exteriores de tal periodo a tal periodo, quisiera saber si tienen mi expediente", eso es otra cosa. Yo le pedí más información.

Otro, una persona pide datos: "Desaparecido de nombre Javier González Camargo el día 2 de octubre de 1968". Ven a buscarlo, no sé si quiere que yo le encuentre a la persona o le diga en qué separo está.

Otro: "Documento enviado por el gobierno de José López Portillo que contiene el estudio elaborado sobre la fuga de capitales, los ´sacadólares´ y los propietarios de bienes, muebles e inmuebles en el extranjero; todos ellos mexicanos. Sirvió de base para sustentar la expropiación bancaria de 1982". Se dice que hay una lista, si existe, en el AGN no está. La respuesta es que el documento no existe.

Otra: "Directorio institucional completo". Lo remitimos según el artículo séptimo a la página electrónica del AGN, ahí está el directorio institucional completo.

Otra: "Información sobre el número de muertos: soldados y zapatistas y el número de efectivos que desplazó el Ejército. Información sobre el levantamiento del EZLN". ¿Cuándo, dónde, el primero de enero, de 1994 a la fecha? Yo no tengo esa información, lo mandé a la Secretaría de la Defensa.



Esta es maravillosa: "Toda la información histórica disponible referente a la palabra Azahuacán o Actatahuacán, población del Distrito Federal, Delegación Iztapalapa". La mandó tres veces.

Otra: "Sueldo presidencial". Yo lo remití a la Presidencia de la República.

Otra: "Movimiento estudiantil del 68, motivos, consecuencias, trascendencias". Quiere que le haga un libro.

Otra, está sí es función nuestra: "¿Cuál es el presupuesto que se destina a la recopilación de documentos históricos?". La respuesta es cero pesos. No tenemos un solo veinte asignado a adquisición de documentos.

Otra: "Documentos y material relacionado con la Guerra Sucia y el movimiento estudiantil del 68". Quiere la galería uno completa, porque todo habla de eso.

Otra: "Requerimiento de la normatividad que existe para la baja documental de los archivos contables, fiscales, administrativos, etcétera, generados por el gobierno federal". Está sí es mi función, es más, la hago yo, ya se los mandé.

Otra, tenemos un recurso de revisión interpuesto, estamos en fase de alegato para solucionar el asunto: "Espero que ésta sea la dependencia adecuada, mi solicitud es que se me dé toda la información correspondiente a mi difunto abuelo paterno que en vida llevó el nombre de Juan José Téllez Blancas, esto con el fin de localizar a los parientes que tenga por su parte. Otros datos, al parecer mi abuelo era de algún poblado de Tlaxcala sino mal recuerdo, y antes de mi padre y su hermana él tuvo dos hijas de su primer matrimonio de las que desconozco sus nombres y direcciones pero que a mi familia y a mí en lo personal nos gustaría localizar".

Mi respuesta fue: el AGN no elabora ni concentra expedientes sobre personas, únicamente resguardamos documentación producida por las instituciones del gobierno en el ejercicio de sus funciones. Si usted requiere mayor información sobre su abuelo y dice que vivió en Tlaxcala, acuda al estado de Tlaxcala. Él nos reclama diciendo que no le dimos la respuesta.

El IFAI tiene la capacidad de componer la solicitud del solicitante y ahora la cambian, ya no dice "espero que ésta sea la dependencia adecuada, mi solicitud es tal", dice "mi solicitud es que me digan qué dependencia es", yo me inconformé y le dije al IFAI: no, estás cambiando la solicitud.

Son muy vagos los datos del abuelo, ahora me dices que pidió "qué dependencia" respondo lo mismo, depende qué datos quiere de su abuelo: ¿dónde nació, dónde vivió, si se casó, si tiene propiedades, si trabajó en el gobierno? ¿Qué tipo de datos requiere?

Otra, ésta es la mejor de todas, llegó el 9 de julio: "¿Qué información posee México de la vida extraterrestre?". Lo remití a la Secretaría de la Defensa, yo no sé si ahí tengan alguna oficina secreta, privada o expedientes "X" en donde haya algún informe sobre vida extraterrestre. Es un delito que yo niegue información. Si les digo que la información no existe y sí existe, entonces incurro en un delito.

Yo no sé si la NASA algún día le pidió a la Secretaría de la Defensa que elaborará un diagnóstico sobre las luces que aparecen en el cerro de la Malinche. A lo mejor hizo un reporte sobre el tema de la vida extraterrestre. Tiene que ver con el fenómeno OVNI, objetos voladores no identificados, sean focos, globos o naves extraterrestres, eso ya es otro tema.

Es parte de la función de la Secretaría de la Defensa proteger la integridad del país en cielos y aguas, tienen que tener radares donde estén detectando quién anda volando por ahí.

Otra: "La información del ex Palacio de Lecumberri que trata sobre torturas y los personajes de la política que estuvieron encarcelados, específicamente los últimos tres años antes de su cierre". No tenemos esa información, la Penitenciaría de la Ciudad de México, que así se llamaba Lecumberri, pertenecía al gobierno de la Ciudad México, no al gobierno federal. El AGN depende de la Secretaría de Gobernación, que es gobierno federal.

Por funciones, la documentación que está en el AGN es documentación federal. La documentación que produjo la Penitenciaría de la Ciudad de México está en el Archivo de la Ciudad de México, ahí están los expedientes. Lo mandé para allá.

Si quieres vemos cómo está el programa. Hay un programa que se llama SISI (Sistema Integral de Solicitudes de Información), para que tuviera acceso a él tuve que registrarme en la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Hay días en que no ha funcionado el SISI.

La solicitud 67, tú vas a ser la primera en conocerla: "Solicito información sobre cuántos y dónde se encuentran los aeropuertos, hospitales, escuelas, puentes, vialidades, carreteras, industrias y de agricultura y ganadería, si fuera posible por estado y municipio, muchas gracias". ¡Qué está pidiendo por Dios! ¿Sabe lo que está pidiendo?

En la primera reunión que hubo en el IFAI, yo levanté la mano y les dije: "quiero pedirle al IFAI que realice una campaña intensiva de concientización en la ciudadanía y les diga cómo pedir las cosas y qué cosas pueden pedir y qué cosas no pueden pedir, porque en la oficina me han pedido cosas tan extrañas como la vida extraterrestre, la gente se rió, les dije es cierto, tengo la solicitud. Me piden cosas sobre asuntos de hace 200 o 300 años.

*¿Y qué contestó el IFAI?*

Que lo iba a revisar.

Esta solicitud es pavorosa, sabe lo que está pidiendo. Quiere saber cuántos y dónde se encuentran todos los aeropuertos, hospitales, escuelas, puentes, vialidades ¿a qué se refiere con vialidades?, ¿calles?

¿Qué le respondes a esta persona? Cualquier respuesta que yo le dé está mal. Aquí dice "entrega por el SISI", quiere decir que yo tengo que capturar todo eso y responderle, tengo 30 días hábiles para hacerlo, es una incongruencia.

Todo esto son las solicitudes, para poder hacer eso, yo estoy concentrando toda la legislación que sobre temas de archivo está saliendo, ha salido muchísima información, eso aunado al completo desconocimiento de los sistemas archivísticos de México.

Los sistemas archivísticos de México se manejan en diferentes niveles, en cuanto al nivel federal, el que tiene que ver con esta Ley, porque sabrás que ya hay estatales y hay un reglamento municipal para Monterrey, es el único municipio que tiene reglamento de acceso a la información.

Hay 16 estados que ya tienen sus propias leyes estatales de acceso a la información, de controlar sus propios documentos, los demás estados o las están preparando o no le han hecho caso. Pero la que tiene que ver con la documentación federal, si lo que vamos a dar es acceso a la información, que está contenida en documentos y los documentos en los archivos. La gente que hizo estas leyes, que coordina estos programas tendría que voltear a ver los archivos.

Dónde están esos archivos en México, bueno, esos archivos en México del Poder Ejecutivo los coordina el AGN, el Archivo General de la Nación es el órgano normativo y de consulta del gobierno federal en materia de administración de documentos y archivos, es decir, desde aquí se dictan todas las normas sobre cómo organizar, describir, custodiar, qué hacer con los papeles que genera el Ejecutivo Federal.

Se hacen en esta oficina, yo soy el órgano normativo y de consulta del gobierno federal, en qué consiste eso, en que los criterios, métodos y sistemas para organizar la documentación y describirla se dictan desde el AGN.

El estado de la situación de cómo están los archivos en México es muy malo, nunca se les ha hecho caso, no hay presupuestos suficientes para organizar los archivos ni personal, ni atención, la gente desconoce el valor de los documentos.

Mucha gente, desde sus oficinas administrativas, tira papeles, los quema, los sustrae, se los lleva, pensando que puede hacer eso con ellos, equivocados. Todo documento que se produce en una oficina de gobierno como ésta o cualquier otra es un bien nacional.

La Ley General de Bienes Nacionales en su artículo Primero dice: "El patrimonio nacional se compone de uno, los bienes del dominio público de la federación y dos, los bienes del dominio privado de la federación.

Artículo Segundo, son bienes del dominio público ...once: "Los muebles de propiedad federal, que por su naturaleza no son normalmente sustituibles (por muebles no entendemos mobiliario, sino bienes muebles), como son: los documentos y expedientes de las oficinas, los manuscritos incunables, ediciones, libros, documentos, publicaciones periódicas, mapas, planos, folletos y grabados importantes o raros, así como las colecciones de estos bienes, las piezas etnológicas y paleontológicas, los especímenes del tipo de la flora y fauna, las colecciones científicas y técnicas de armas enigmáticas, los archivos, las fonograbaciones, películas, archivos fotográficos, cintas magnetofónicas, y cualquier otro objeto que contenga imágenes, sonidos y las piezas artísticas o históricas de los museos y otras cosas...

¿Qué significa esta fracción? Este papel que yo doblo, vale tanto como el Calendario Azteca o la Pirámide del Sol. Aquí dice. Entonces ¿por qué este papel lo va a sustraer, llevárselo, desaparecer o destruir cualquier funcionario público? Este papel se hizo en el ejercicio de una función para la cual me pagan, para la cual fui contratado, esto no es mío, es propiedad de la institución, es propiedad del país, es patrimonio nacional, yo no me lo puedo llevar. El día que yo dejo el cargo no agarro el escritorio, la silla, la mesa y la computadora y me los llevo, están inventariados, los papeles también se inventarían, también son propiedad y los tengo que dejar.

Muchos diputados que hicieron esta Ley son los primeros que cargan con los papeles, vete a la Cámara de Diputados y ahorita están empacando, porque se van el domingo. Todas las Comisiones cargan parejo. Esos trabajos de Comisión que producen papeles, toda la administración de la LVIII Legislatura que está a punto de irse debería entregar un archivo, pregunta por el archivo del Congreso, son los primeros que no tienen archivo, no hay archivo, ¿dónde está la historia del Congreso en México? Lo único que tienen es una colección de Diarios Oficiales y el Diario de Debates, es todo lo que tienen.

¿Dónde están los papeles que andan en las oficinas, los proyectos, los gastos? ¿Cuánto cuesta el Congreso en México? ¿Cuánto cuesta tener una Cámara de Diputados y de Senadores? Si tú preguntas cuánto costó la LIV Legislatura, nadie te va poder decir, no hay papeles, se los llevan todos, creen que son suyos, cargan parejo, se llevan las macetas, las sillas, las mesas, los papeles. No se pueden llevar nada, están inventariados.

¡Es que esto tiene trabajo intelectual que yo desarrollé! Sí pero te pagan por desarrollar ese trabajo intelectual. A mí me sentaron aquí por que creen que sé hacer lo que hago y porque sé hacer esos papeles, me pagan un sueldo por eso, entonces yo no me puedo llevar eso, esto es el fruto de mi trabajo, es la recompensa por el sueldo que yo recibo. Yo te doy dinero, tú me das esos pagos. No se pueden llevar esos papeles, aquí está en la Ley, lo que pasa es que la gente no conoce la Ley. Ésta es la Ley de Bienes Nacionales.

Y hay otra Ley que es de Monumentos, Obras Artísticas y Arqueológicas que también equipara a todos los monumentos con los documentos, la Pirámide del Sol y este papel es lo mismo. Nadie anda cargando con zonas arqueológicas porque es un delito. Agarran a una persona en el aeropuerto con una pieza original y le arman un escándalo. Pero tú puedes salir con cuatro folders conteniendo documentos de esta época o del siglo XVI y nadie dice nada. Yo he transportado documentos a exposiciones a otros estados y nadie dice nada, cuando deberían registrar.

*¿No existe un reconocimiento y un valor para los documentos?*

No existe. Este papel que ahorita doblé, yo no sé si dentro de cien años va ser histórico. A lo mejor este es un documento histórico. Todos los papeles que tenemos en la zona de galería que tienen 100, 200, 300 años, algún día fueron documentos administrativos que estuvieron en el escritorio de un funcionario y sirvieron para lo mismo que sirve éste, para un asunto administrativo, con el paso del tiempo se volvieron históricos y, por el contenido informativo, valiosos. A lo mejor dentro de 100 años este papel se vuelve valioso, quién me da derecho a doblarlo, mutilarlo o a desaparecerlo; si eso hubieran hecho hace 200 años no tendríamos el AGN ahorita. Si alguien hace 200 años hubiera dicho "¡hay! tiren esos papeles por Dios, qué basurero", no tendríamos historia.

Esta es la historia del futuro, cuando alguien dentro de 100 años quiera hacer la historia de la primera administración no – priísta, cómo la hizo Fox, hizo bien, hizo mal, tiene que revisar los papeles que produjo la administración de Fox y todos los que trabajamos en el gobierno federal, seamos o no panistas, priístas, perredistas, estamos ejerciendo una función pública y todos los papeles que generamos, los generamos al interior de la administración que encabeza Vicente Fox. Y si alguien quiere saber cómo lo hizo Fox va tener que revisar estos papeles, y si nosotros no los

guardamos y por el contrario, la tiramos, qué historia van a revisar, cómo van a conocer esa historia. Ese es un descubrimiento pavoroso a nivel general y eso está directamente relacionado con esta Ley de Acceso a la Información.

El Sistema Archivístico en México se coordina desde esta área que se llama Sistema Nacional de Archivos, este Sistema Nacional de Archivos tiene diferentes grupos de trabajo. Tiene un Consejo Nacional en donde se reúnen los presidentes de distintos Comités Nacionales, estos Comités son:

- ✓ Un Comité para Archivos del Gobierno Federal.
- ✓ Un Comité para Archivos del Poder Estatal Ejecutivo.
- ✓ Otro para Archivos del Poder Estatal Legislativo.
- ✓ Otro para Archivos del Poder Estatal Judicial.
- ✓ Otro Comité para Archivos Municipales.
- ✓ Uno más para Archivos Especiales
- ✓ Otro para Instituciones de Educación Superior
- ✓ Uno más para Archivos Eclesiásticos.
- ✓ Suprema Corte de Justicia, Cámara de Diputados y Cámara de Senadores.

Nos enfrentamos a una Ley tan laxa, tan abierta, que hemos creado un monstruo. Yo creo que hay que acotar esta Ley.

*¿Cuáles serían los retos que tienen ustedes como Unidad de Enlace, ante estas circunstancias de que hay un desconocimiento del valor de los archivos?*

Yo tengo un doble reto: uno como Unidad de Enlace, es decir, lograr que las solicitudes las respondan en tiempo y forma, pero principalmente que estén bien elaboradas, cómo poder lograr que el ciudadano entienda qué hay en el AGN y cómo pedirlo, que entienda que el AGN es una administración, que van a tener acceso a los documentos administrativos y los documentos históricos son de acceso libre: "pásele", no hay problema. Jamás ha habido obstáculo para acceder a ellos.

Pero por el otro lado, como Director del Sistema Nacional de Archivos también, yo tengo el reto del artículo 32, es mi responsabilidad, ya lo estamos empezando a hacer. Tenemos que organizar Secretaría por Secretaría. En cada Dirección General de Cada Secretaría hay por lo menos un archivo. Cada Secretaría tiene un archivo general, cada subsecretaría tiene archivos de concentración o archivos intermedios. Cada Dirección General de cada subsecretaría tiene más archivitos. La estructura es muy grande y todo esto para el 2005.

*¿Crees que se pueda?*

No, ni con mucho.

*¿El IFAI los va apoyar?*

No lo sé, el presupuesto del IFAI es varias veces más grande que el del AGN. ¿Sabes cuánto tiene de presupuesto el AGN? 32 millones al año, de esos 32 millones, 27 se van en mantener el edificio y pagar sueldos. Nos quedan 5 millones para operaciones, tú crees que vamos a hacer algo con 5 millones al año, es decir 500 mil pesos al mes, si son para mi uso personal sí es mucho dinero, pero son para una institución, para hacer los programas y proyectos aquí tan queridos, ese dinero se nos va en folders. Se nos va en fumigar, se nos va en taller de restauración. ¿Sabes cuánto tenemos para viáticos? 26 mil pesos para todo el año.



#### d) Ernesto Villanueva Villanueva.

Doctor en derecho por la Universidad Complutense de Madrid y Universidad del Norte (Paraguay) y Doctor en Comunicación Pública por la Universidad Navarra (España). Es Coordinador de la Sección Derecho de la Información en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Es profesor titular de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana. Es también coordinador del Consejo Editorial de la *Revista Mexicana de Comunicación* al igual que de *Le Monde Diplomatique*. Es columnista especializado de la revista *Proceso* y también es asiduo colaborador en 25 periódicos del interior de la República. Es autor de 15 libros, entre los que se encuentran: *Códigos europeos de ética periodística: un análisis comparativo*, *Régimen Constitucional de las Libertades de Expresión e Información en los países del Mundo*, *Régimen jurídico de la televisión privada en Europa e Iberoamérica* y *Régimen jurídico de expresión e información en México*. Es investigador asociado de la Bellagio Alliance of Media Law Experts con sede en la Universidad de Oxford. Asimismo, es profesor visitante de la Pontificia Universidad Javeriana (Colombia) y de la Universidad Católica de Nuestra Señora de la Asunción (Paraguay). Es presidente del Comité de Ética Informativa de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. A partir de enero de 2001 fue designado titular de la Cátedra Konrad Adenauer de Derecho de la Información de la Universidad Iberoamericana.

#### *¿Por qué nació el Grupo Oaxaca?*

Surge como resultado de la necesidad de avanzar en materia del derecho de la información. En una de sus vertientes el primer consenso fue el derecho de acceso a la información pública. Anteriormente se dieron desencuentros, por múltiples razones, entre editores, periodistas, académicos, organizaciones no gubernamentales. Había visiones distintas de qué era lo más importante y posiciones que se pronunciaban por una ley marco, general, que incluyera todos los aspectos. Por el otro lado, había posturas que apoyaban la idea desde un punto de vista académico, sin embargo, no desde el práctico. Se recomendó una ley marco porque a través de ella se actualizaba el marco jurídico, la legislación.

No obstante había problemas desde que en 1977 se adicionó al artículo Sexto de la Constitución la famosa frase: "el derecho a la Información será garantizado por el Estado". A partir de ahí, el gran problema fue de carácter conceptual, doctrinal: qué significa eso de derecho a la información. Se fue fabricando una interpretación, incluso por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, poco afortunada, la cual gradualmente identificó mayores elementos hasta tener un concepto más amplio de lo que era el derecho a la información.

¿Por qué era fundamental armar un movimiento de esta naturaleza? Sencillamente porque los esfuerzos que se hacían eran de manera aislada: las ONG's hacían los suyos, los académicos también, los periodistas de igual forma. Los medios tenían una actitud aséptica, no intervenían en mayor medida, de esta suerte lo que se lograba era que no pasará absolutamente nada.

Y una de las conclusiones a la que llegamos algunas personas (entre ellas Luis Javier Solana, el Doctor Jorge Carpizo y yo) fue que no podíamos avanzar. Hay un texto en donde planteamos estos temas: "El derecho a la información, consideraciones para su reglamentación". Ahí hacemos un balance de lo que paso --desde el 77 hasta el 2000-- y por qué nunca se pudo traducir en una Ley, cuáles fueron los problemas, 25 años de intentos.

En ese texto establecimos cuáles eran los puntos que tenían viabilidad legislativa y política. El primero de ellos fue el derecho de acceso a la información pública, ese fue un precedente desde la parte académica. Después hubo un encuentro con editores y periodistas y se decidió formar un movimiento que no tuvo primeramente nombre. Posteriormente nos reunimos en Oaxaca (yo estaba en ese momento coordinando el programa de la Universidad Iberoamericana). Ahí tuvimos un seminario y decidimos que empatare con la idea de crear un primer borrador de lo que debía de ser el derecho de acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas.

Ahí, a través del intercambio entre diferentes actores, surgió la pertinencia y la oportunidad de crear un movimiento social en donde estuvieran involucrados todos los que yo llamo los "sujetos universales de la información": los periodistas, el público y los medios de comunicación, cuya suma en un esfuerzo conjunto sería muy importante. Este es un precedente más operativo.

El Grupo Oaxaca surgió también como un factor precipitador a raíz de que el gobierno intentara hacer su propia Ley de Transparencia, pero muy *light*, muy acotada, como la de Estados Unidos pero a la mexicana. Teníamos que ir mucho más allá. Así fue como empezó: primero un decálogo, después se hizo un documento más amplio, hasta crear las bases de una propuesta de Ley que se convirtió en iniciativa (hecha suya por todos los partidos políticos, salvo el PAN [el cual defendió la propuesta del Presidente de la República]). Fue un intercambio de puntos de vista con el propio gobierno.

Por un lado el gobierno quería hacer una Ley, entre menos comprometida con los gobernados mejor. Por el otro lado los integrantes del Grupo Oaxaca pensábamos que lo importante era tener una Ley al servicio de los gobernados, del público, ese encuentro entre el gobierno y nosotros fue una negociación. Al final se logró lo mejor de lo posible en esa circunstancia política concreta. No fue

una Ley perfecta, sin duda, ni la mejor. Pero si no hubiera existido ese movimiento social, o no tendríamos Ley o sería una muy testimonial, mínima, la cual no hubiera reportado ningún beneficio a la sociedad.

Tenemos un derecho naciente, empieza a ejercerse, en el ámbito federal y el de los estados. El Grupo Oaxaca tuvo el cometido de crear una institución legal de la Ley Federal de Transparencia. Cumplió su objetivo y desapareció como grupo, no era su propósito ir más allá de lo que tenía planteado originalmente. Algunos miembros de este grupo decidimos crear una ONG que le diera seguimiento a la aplicación de la Ley (pero no todo el grupo). Así nació Limac (Libertad de Información—México, Asociación Civil), donde yo soy el Presidente del Consejo Directivo.

Seguimos en esa misma vertiente de monitoreo de la Ley Federal y promoción de las leyes estatales en su caso. En este momento tenemos 14 leyes, casi la mitad de los estados de la República y en la mayor parte de ellos Limac, como ONG y organización civil, ha jugado un papel muy importante en la elaboración y negociación con distintos sectores. Hemos aplicado la misma dinámica del Grupo Oaxaca en una vertiente mucho más profesional y dedicada de tiempo completo.

*¿Cuánto tiempo tardaron en consolidar la propuesta integral del Grupo Oaxaca?*

La propuesta integral fue de menos a más. En un primer momento se quería tener una buena Ley, se hizo un decálogo de lo que debía tener, cuáles eran los puntos. Cuando se vio que no era suficiente se articuló un proyecto base, el cual fue elaborado por Salvador Nava y por mí, con la participación periodística de Luis Javier Solana. Después fue enriquecido por todos los integrantes.

*¿Qué temas le interesaba al Grupo Oaxaca que se plasmaran en una Ley? ¿Cuáles fueron los puntos centrales del proyecto?*

Básicamente que tuviera primero la máxima apertura posible, el mínimo de excepciones al acceso a la información. Que hubiera un órgano regulador independiente que garantizara el ejercicio del derecho de acceso, porque sabíamos que en México al no haber una cultura del valor social de la

información nadie la iba a pedir. Segundo, sino hacíamos un órgano regulador independiente la Ley se iba a convertir paradójicamente no en un derecho fundamental sino en un derecho para los ricos.

Queríamos hacer un órgano gratuito, ágil, en donde aconsejara y resolviera un especializado. Una inquietud era el tema de la *positiva o afirmativa ficta*, la cual responde a una práctica del país donde uno entregaba una petición de información, las autoridades no contestaban en sentido positivo y ni siquiera se tomaban la molestia de leerla sino que la tiraban a la basura. Se entendía que sino había respuesta en un periodo determinado, un mes o dos meses, la solicitud se daba por negada.

Nosotros lo hicimos al contrario, la *afirmativa ficta* significa que si las autoridades no contestan en el plazo indicado, en el caso de la LFTAIPG son 20 días hábiles, se entiende que la solicitud ha sido respondida en sentido afirmativo; esto es muy importante.

Cuestiones básicas: que tuviera información de transparencia, de oficio, que la pidiera o no, estuviera disponible en la internet, en los estantes o en las oficinas. Que el derecho de acceso no fuera complicado y que hubiera sanciones. Una Ley sin sanciones sería una simulación.

Un punto que se planteó y no se logró, por ejemplo, fue el de la "prueba de daño". Simultáneamente en la negociación federal hubo una en las leyes estatales. Teníamos un precedente: la primera Ley que se aprueba en materia de derecho de acceso a la información es la de Jalisco (2001), una Ley muy mala, bastante simple. El único Estado que la siguió fue el de Aguascalientes. De las 14 leyes, dos son muy malas, esas dos.

Después, una de las inquietudes (por lo menos mías), era que no se replicará el modelo de Jalisco en el país sino que había que crear un modelo distinto: retomando estándares internacionales, haciendo una buena Ley, que en todo caso fuera enriquecida, pero ya sobre la base de un listón alto y no sobre el caso de Jalisco. Por eso se contribuyó en la elaboración del proyecto de la Ley de Sinaloa.

*¿Qué aspectos de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa no tiene la Ley Federal?*

Yo soy el autor de la Ley de Sinaloa, la cual en su momento fue la más avanzada, ¿por qué? Porque hubo la voluntad del gobernador de hacerla así. Evidentemente, todo lo que no pudo realizar el Grupo Oaxaca en la Ley Federal sí fue posible hacerlo en la de Sinaloa. Por ejemplo, tres cosas que no tiene la LFTAIPG: primero, "la prueba de daño", es decir, para que un servidor no tenga la discrecionalidad de clasificar la información y establecer que es información confidencial o reservada, tiene que hacer un informe muy preciso para acotar el principio de la clasificación informativa.

Segundo punto que me preocupaba mucho: el aspecto educativo. Creo que información más educación es igual a democracia. Sin educación en materia de acceso a la información pública sobre el valor social de esta última, nos quedamos simplemente con campañas de difusión, que no dudo que sean importantes pero sirven para reforzar, no son definitivos. No se compara con que haya una materia de acceso a la información en las escuelas públicas y privadas; en preescolar, primaria y preparatoria, estamos hablando aquí mínimo de 12 años tomando esta materia: Acceso I, Acceso II... Una persona que tome esos cursos, cuando acabe la preparatoria va ser un ciudadano que va a ver las cosas de diferente manera. En la Ley de Sinaloa se introduce ese capítulo de apertura informativa y educación, lo cual me parece muy importante.

Tercer punto. La Ley Federal tiene como sujetos obligados a los tres poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo, Judicial y los organismos autónomos. El problema es que sólo la LFTAIPG regula todo lo concerniente a la Administración Pública Federal, es decir a las dependencias y entidades que dependen del poder Ejecutivo y establece un artículo, el 61, en donde da una gran libertad a los otros poderes: Legislativo, Judicial y los organismos autónomos para que elaboren sus propios procedimientos, órganos, acuerdos o reglamentos. En la práctica ha provocado un sentido negativo, en virtud de que el ciudadano, en sentido sociológico, o la persona tiene que aprenderse varios procedimientos, lo cual complica las cosas. En cambio, en Sinaloa es un solo procedimiento.

Un elemento adicional: en la Ley de Sinaloa, por primera vez, se incluye a los partidos políticos como sujetos obligados a entregar la información. En la Ley Federal no hubo voluntad de los partidos políticos, de ninguno (ni de los que apoyaron al Grupo Oaxaca), nadie quiso incluirlos como sujetos obligados. Afortunadamente ya existe ese sujeto obligado en más leyes, eso indica que el modelo de Sinaloa se ha duplicado y en algunos casos se ha enriquecido, porque toda Ley humana siempre es perfectible, no puedes ser soberbio y decir: "esto es lo mejor", pues es lo mejor en algún momento determinado. El resultado es que tenemos una serie de derechos y de instituciones que antes no existían.

La Ley más reciente es la de Zacatecas, aprobada el 29 de enero por el Congreso del Estado. En ella vemos que abreva en gran medida de la Ley de Sinaloa y también de la Ley Federal. Retoma la prueba de daño, la parte de los partidos políticos, aunque comete algunos errores.

Tenemos que trabajar tanto en el ámbito federal como en el estatal, porque son leyes distintas. La Ley Federal no garantiza que todos los estados tengan una Ley. Una Ley Federal es un punto importante.

*¿Cuáles son, en su opinión, las ventajas u oportunidades que es necesario aprovechar al máximo de esta nueva Ley?*

La ventaja se da en dos sentidos. El objeto de la Ley, desde el punto de vista jurídico – técnico, o ventajas, desde un punto de vista más claro para la gente. Una Ley en materia de acceso a la información pública contribuye desde el punto de vista de la consolidación del Estado Democrático de Derecho, afianza las Instituciones Jurídicas, ¿por qué? Porque la Ley no sólo obliga a la transparencia, rendición de cuentas, a la confianza entre gobernantes y gobernados. Aunque no se vea a simple vista, al aplicar una Ley de Acceso a la Información Pública hace, en ese momento, que muchas otras leyes funcionen como hermanas. Esa es una ventaja desde el punto de vista colectivo.

Pero también hay una gran ventaja desde el punto de vista individual: una Ley de Acceso a la Información Pública para mí es un instrumento que mejora la calidad de vida de la gente, ¿por qué? Es un lugar común pero no es menor cierto: la información es poder. Poder tomar mejores decisiones, más acertadas, con elementos más objetivos u objetivables. La información nos sirve para cualquier cosa que hagamos en la vida desde a qué escuela inscribir a nuestros hijos, qué becas existen, qué criterios hay para las becas, cómo saber si una beca fue otorgada con criterios académicos o político – académicos.

Todo tiene que ver con información. En la medida en que sepamos como extraerla y lo hagamos, vamos a vivir mejor y esto la gente no lo sabe. Ahí viene la parte de la educación, educar para que sepan cómo informarse y de qué manera utilizar la información, la cual tiene que ser pertinente, adecuada y accesible.

*Por otra parte, en algunos artículos suyos que he leído en la revista Proceso, defiende el método gradual de aproximaciones sucesivas, a través del cual hay que ir puliendo las leyes, en este sentido, ¿cuáles serían los artículos de la Ley Federal en donde es necesario acercarse, revisarlos y modificarlos si fuera el caso?*

Primero tendríamos que reformar la Ley en el artículo 61, crear un solo procedimiento para todos los sujetos obligados a informar. Hacer una Reforma Constitucional para crear el derecho de acceso como parte del derecho a la información, de manera muy clara, que no quede dudas, para darle al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública una autonomía plena, Constitucional, que no tiene, en lugar de la autonomía acotada con la que cuenta (en realidad depende de la Secretaría de la Función Pública). Incorporar la prueba de daño y la parte de la educación, de la cultura de la información. Establecer a los partidos políticos como sujetos obligados por la Ley. Ser mucho más expeditos en los recursos de revisión que se hacen ante el IFAI, para que éstos no duren tanto tiempo, se acoten los plazos: en lugar de 20 días, que pudieran ser 15, 10 días eventualmente. No reformar todo, creo que el espíritu de la Ley es bueno.

*Ustedes insistieron en que la Ley Federal fuera reglamentaria del artículo Sexto Constitucional.*

Fue uno de los puntos que se trabajó, ¿por qué? Porque una Ley reglamentaria del artículo Sexto de la Constitución hubiera permitido interponer un recurso de amparo, aún antes de agotar todas las instancias que están previstas en la Ley. En cambio una Ley que no es reglamentaria necesita agotar todos los recursos previos para poder ir al recurso de amparo, en última instancia.

*El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), sólo tiene poder de decisión en la Administración Pública Federal, ¿cuál era la propuesta del Grupo Oaxaca con respecto a la creación de un organismo autónomo que vigilara el cumplimiento de la Ley?*

Que fuera como se hizo en Sinaloa: para todos.

*¿Qué puntos recomendaría al IFAI para promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información?*

Lo que están haciendo en el ámbito de sus atribuciones. Campañas. El IFAI todavía está viviendo un proceso de generación, cuerpo y de institucionalización, todavía no lo tiene plenamente, esperamos que lo tenga. Está en proceso de formación, es una institución fundacional naciente, obviamente hay que esperar a que se fortalezca para beneficio de todos. No hay que regatearle los esfuerzos a favor de este proceso de apertura democrática que vive el país.

No obstante, falta mucho por hacer: ir más allá, redoblar las campañas de comunicación, difusión, hacer trabajo de socialización de conocimiento que todavía no se ha cumplido plenamente. Apenas está integrando su planta laboral.

*Los sujetos obligados por la Ley deberán, a más tardar el primero de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos. Sobre este tema, el Encargado de la Unidad de Enlace del Archivo General de la Nación, Carlos Ortiz Paniagua, comentó en entrevista: "debería haber sido al revés, deberíamos tener como plazo hasta el 2005 para organizar los archivos*



*y en el 2005 echamos a andar la Ley". Desde tu punto de vista, ¿era urgente que primero aprobaran una Ley de Acceso a la Información y después organizarán los archivos?*

Obviamente lo ideal, efectivamente, era tener los archivos públicos, no obstante el momento político a veces choca con lo que sería lo lógico en una circunstancia distinta. En el caso de México las condiciones y la circunstancia política aconsejaba hacer en ese momento la Ley de Acceso. Por tanto, era importante aprovechar ese momento de oportunidad.

De no haber hecho eso, el resultado hubiera tenido efectos negativos desde el punto de vista político. Primero, porque si se fortalece la Ley de Archivos Públicos y no se hace una Ley de Acceso a la Información, esta última hubiera entrado en vigor en el 2006; justo cuando hay elecciones, se hubiera complicado y la percepción en amplios sectores de la sociedad hubiera sido que el Presidente Vicente Fox o su partido querían hacer una Ley para aplicarse, como se dice vulgarmente: "en los bueyes de mi compadre", pero no precisamente en esta administración. De tal suerte que también aquí había un componente político, de oportunidad política y de sujetar a la propia administración de Vicente Fox a un proceso de rendición de cuentas.

*¿Cuáles serían las ventajas de que los archivos públicos en manos de los sujetos obligados se encuentren organizados y debidamente custodiados?*

La ventaja es que vamos a tener, a partir de ahí, información permanentemente. Si bien la Ley no establece una retroactividad expresamente, nos dice que nos deben dar la información en el estado en que se encuentre, pero para ello debemos de partir de que puede haber información disponible o no, tenemos incertidumbre sobre el pasado. Con una organización de los archivos tendremos certidumbre, a partir de ese momento y ya en el 2010 nadie nos puede decir: "no tengo esa información". En el 2005 tendremos la certeza de contar con la información pedida y que ésta sea pública (no se encuentre en ninguna de las excepciones). En cambio hoy, hay la posibilidad de que la información no esté.

*¿Qué percepción tienen de la Ley a nivel Internacional?*

Muy buena, la Ley Federal de Acceso con todos sus cuestionamientos y complicaciones es la mejor Ley que hay en América Latina (en América Latina hay dos leyes más aprobadas: la de Perú y Panamá). Y sin duda la LFTAIPG es infinitamente mejor, establece una mejor técnica legislativa, un órgano regulador independiente. Las otras dos leyes son eficaces de manera limitada, lo cual me permite afirmar lo que estoy diciendo.

*¿En Chile tienen una Ley?*

En Chile no tienen una Ley, ni en Colombia, pero tienen algunas disposiciones dispersas en materia de acceso a la información pública, pero no hay una Ley como tal.

*El artículo 31 de la LFTAIPG señala que "El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el control de las Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad Contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial; el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa". De acuerdo a lo anterior, la entrega de la información dependerá exclusivamente del titular de la unidad administrativa. En este caso ¿pueden presentarse obstáculos para acceder a la información pública gubernamental?*

Evidentemente estamos hablando de áreas de seguridad nacional o vinculadas a este tema, de modo que lo que la Ley establece fue no crear el Comité, el cual es prácticamente lo mismo, pues está compuesto por el propio titular de la dependencia, no le veo en el fondo mayor diferencia, simplemente una mayor discrecionalidad, en el uso, en la aplicación de la Ley y en la entrega de la información. No hay una diferencia de fondo, si el Comité estuviera integrado por un representante de la sociedad o uno del Congreso, pero no es el caso, me parece que no tiene una importancia mayor este mandato legal.

*¿Qué opina con respecto a los términos que contiene la Ley, los cuales son muy generales, por ejemplo: seguridad nacional, seguridad pública o defensa nacional o el de dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país?*

Son conceptos jurídicos indeterminados, como el de "seguridad nacional", "estabilidad política" y lo que se hizo en la Ley fue poner un intento de definición, pero esta ausencia de una definición ha sido subsanada, en alguna medida, por el IFAI, el cual ha tenido la fortuna de desentrañar el concepto de seguridad nacional. Habría que revisar los lineamientos donde se da una explicación más clara de éste y otros conceptos, aplicados de manera casuísticamente, esto es: caso por caso, y no es fácil aprehenderlos, se requiere un esfuerzo de análisis, no hay una definición única.

*Derecho a la información y derecho de acceso a la información son dos conceptos diferentes; y vale la pena distinguirlos, ¿podría decirme cuál es su definición de cada uno?*

Identificó tres conceptos: derecho de la Información, derecho a la Información y derecho de acceso a la información pública. El último concepto, es la prerrogativa que tiene toda persona para poder examinar registros en manos de los sujetos obligados por la Ley, salvo las excepciones mínimas previstas en la propia norma.

El derecho a la información lo entiendo no sólo como una garantía social, un derecho fundamental, sino también como un conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el Estado, los medios, la sociedad y los periodistas. Esto sería el derecho a la información, las normas jurídicas relacionadas con la información, la expresión. Ese universo es como una naranja, en donde hay varios gajos, uno de ellos es el derecho de acceso a la información pública, de ahí se traduce en la LFTAIPG.

*¿Qué opina sobre la idea de incorporar en los programas de estudio temas relacionados con el derecho a la información y derecho de acceso a la información?*

Habría que crear una materia que se llame Derecho de Acceso a la Información Pública, me gustaría dar dos cursos sobre este tema. Un curso teórico – práctico, en donde se ponga a los propios alumnos a trabajar, hacer ejercicios de monitoreo de la aplicación Ley, de manera que no sea aburrido y vean cómo les cambia la vida, que no están acumulando conocimientos inútiles.

## COROLARIO

En este trabajo revisamos que la información es un recurso de primer nivel en todas las esferas humanas. Y estudiarla en el contexto internacional y nacional merece replantearse en un mundo que se torna complejo en todos los sentidos. En la política, por ejemplo, ha jugado un papel central en las decisiones de Estado y se ha desempeñado como una aliada (desde el punto de vista táctico y estratégico) en los servicios secretos de desinformación.

Por otro lado, uno de los propósitos centrales de la tesis es reconocer si la Ley que nos ocupa tiene o no un parámetro internacional, para ello fue necesario identificar los países que cuentan con una legislación en materia de acceso a la información pública. En ese sentido, encontramos que el espíritu de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) sí tiene un cuerpo de artículos basado en legislaciones internacionales.

Además, la nuestra es una Ley calificada como la mejor de América Latina porque, en opinión de Ernesto Villanueva: "establece una mejor técnica legislativa y un órgano regulador independiente". Aunque también es cierto que la experiencia en otros países ha demostrado que con malas leyes la sociedad es la que ha impulsado su aplicación. El caso de Bulgaria es revelador: en este país no cuentan con una definición clara sobre el concepto de "qué es información de acceso público", no obstante han trabajado notablemente en la apropiación de este nuevo derecho. La sociedad y en especial las organizaciones no gubernamentales han presentado propuestas a los legisladores y siguen insistiendo en una idea central: la información pública pertenece a todos los ciudadanos.

Es cierto, nuestra LFTAIPG necesita pulirse, pero así sucede con todas, ninguna legislación es perfecta. Ahora, el siguiente paso, después de asegurar una identidad jurídica en materia de acceso a la información, tiene que ver con dos aspectos: observar el funcionamiento de la Ley Federal y, lo más importante, educar a los ciudadanos para utilizarla en su entorno más inmediato.

Raúl Trejo Delarbre, uno de nuestros entrevistados, también subrayó la importancia de enseñar a la gente en muchos niveles, por ejemplo:

- ✓ Acudiendo a los medios.
- ✓ Pagando campañas.
- ✓ Visitando las escuelas.
- ✓ Capacitando a los grupos profesionales, de qué le sirve a los abogados, médicos, a quien sea.

Como parte de los objetivos del presente trabajo, es conveniente señalar las ventajas de la Ley, las más importantes son:

1. Establece ordenamientos legales muy importantes para cuestionar al gobierno sobre las funciones, resultados, estructuras y utilización de los recursos públicos federales.
2. El derecho de acceso a la información es universal, lo que significa que cualquier persona, sin distinción alguna, puede solicitarla sin necesidad de acreditar interés jurídico o exponer los motivos o fines de su solicitud.
3. Desde la entrada en vigor de la LFTAIPG y hasta el 15 de mayo de 2004, se han recibido 36,803 solicitudes de información a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. Además, resulta muy positivo que aproximadamente el 56 por ciento de los solicitantes tienen una edad entre 20 y 34 años. Y su agrupación puede ubicarse de la siguiente manera: 30 por ciento académico; 22 por ciento empresarial; 12 por ciento gubernamental; 10 por ciento medios de comunicación, y otros, 26 por ciento, según las cifras presentadas en el Informe de Labores del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) 2003-2004.

Los datos anteriores indican que son los jóvenes los más interesados en acceder a la información pública y ellos serán a futuro los que a su vez ayuden a otras generaciones a utilizar esta Ley.

4. La información es poder y todo tiene que ver con ella. En la medida en que sepamos como extraerla y lo hagamos, vamos a tomar mejores decisiones.
5. Para el cumplimiento de la Ley se ha nombrado a un órgano descentralizado, cuya función es ser el mediador entre la persona y la dependencia o entidad, me refiero al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Cualquier persona inconforme con el seguimiento que le han dado a su solicitud de acceso: si no entregaron la información, o la entregaron mal o incompleta, puede interponer un recurso de revisión.
6. Esta Ley despertó el artículo Sexto constitucional que por muchos años durmió el sueño de los justos y de esta forma dio identidad jurídica al derecho de acceso a la información pública como un eslabón del derecho a la información.
7. El Reglamento detalla la aplicación de los principios fundamentales de la LFTAIPG, entre los que sobresalen el carácter público de toda la información gubernamental, su clasificación temporal sólo por excepción y la protección de datos personales.
8. Es una excelente carta de presentación a nivel internacional de un gobierno que guste de llamarse democrático.
9. La Ley, desde su entrada en vigor y para siempre, está comprometida a ordenar el futuro, esto es: en 10 años nadie podrá decir que la información pública gubernamental solicitada a las dependencias y entidades no se encuentra.

Con la expedición de la LFTAIPG, México ha emprendido un cambio en la relación entre gobierno y gobernados. El derecho de acceso a la información le ha permitido a nuestro país avanzar en la búsqueda de un gobierno más democrático. La Ley se convierte para los mexicanos en una poderosa herramienta para "transparentar la gestión pública", cualidad de los gobiernos democráticos por la que dejan ver a la ciudadanía las estructuras, funcionamiento y procesos de toma de decisiones por parte de los funcionarios.

A propósito de que el pasado 14, 15, 16 y 17 de junio de 2004 se llevó a cabo la Primera Semana Nacional de Transparencia y Buen Gobierno, Miguel Treviño Hoyos, del periódico *Reforma*, hizo algunas recomendaciones al IFAI durante su participación en la mesa de trabajo "Acceso a la Información Pública y Medios de Comunicación", sería positivo mencionar algunas:

Ampliar la frontera del sentido común, esto es: acercar al público a la información pública. Es necesario eliminar la burocracia y además es muy importante capacitar a los funcionarios.

Obligar a las instituciones públicas a que justifiquen por qué podría causar daño hacer pública cierta información.

Promover el uso de la información pública, difundir el derecho del ciudadano a estar informado y por tanto a participar.

Además, de acuerdo con los especialistas, es necesario hacer algunas reformas en los siguientes rubros:

- a) Reformar el artículo 61. Crear un solo procedimiento para todos los sujetos obligados a informar. El problema con la LFTAIPG es que sólo regula todo lo concerniente a la Administración Pública Federal, esto es, las dependencias y entidades del poder Ejecutivo y, en el artículo mencionado, da una gran libertad a los otros poderes: Legislativo y Judicial y los organismos autónomos para que elaboren sus propios procedimientos, órganos acuerdos o reglamentos. En la práctica ha provocado un sentido negativo, en virtud de que el ciudadano o la persona tiene que aprenderse varios procedimientos, lo cual complica el ejercicio pleno del acceso a la información pública.
- b) Hacer una Reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* y a las constituciones de los estados para crear el derecho de acceso a la información pública como parte del derecho a la información, de manera clara.
- c) Otorgarle autonomía plena al IFAI.



- d) Incorporar la prueba de daño y la parte de la educación. Esto significa que los sujetos obligados tendrían que justificar legalmente el probable daño que pudiera causar la difusión de la información reservada y hacer un análisis detallado.
- e) Establecer a los partidos políticos como sujetos obligados.
- f) Que los tiempos de revisión de solicitudes de información no duren tanto tiempo, en lugar de 20 días puedan ser 10.
- g) Evidentemente la Ley no resuelve los problemas de información que tiene México porque no es una Ley de Derecho a la Información, lo cual nos indica que las reformas siguen pendientes en este tema.
- h) Es importante tener pleno acceso a la información pública y la siguiente misión implica mejorar la calidad de la misma, ya no sólo hay que pedirla sino además, exigir que sea completa, clara y actual. Buscar que se respeten estas características es fundamental para la toma de decisiones.

Las organizaciones sociales han hecho un diagnóstico sobre los nuevos retos que enfrenta México en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. De esta forma Alianza Cívica, Iniciativa de Acceso-México, Equidad de Género, el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", Fundar: Centro de Análisis e Investigación y Red Ciudadana han sugerido trabajar en los siguientes puntos:

- ✓ Las ONG's tienen que servir como multiplicadores para extender los alcances de la LFTAIPG. Tendrán la nada sencilla tarea de traducir la Ley a un lenguaje accesible y dar capacitación al interior de sus propias organizaciones. Entre sus objetivos se encuentran buscar nuevas formas de acercamiento con la sociedad: jornadas por la transparencia, promotores juveniles, mesas de discusión, convenios de colaboración con otras organizaciones...

Coincido con los especialistas en la necesidad de educar. Una regulación no sirve de nada si no es usada por las personas, para ello hay que comenzar a enseñar a los niños desde cosas muy sencillas, pero a la vez muy importantes, como por ejemplo: ¿para qué sirve la información?

Y para todos los que tienen un referente de esta Ley, es necesario asumir una postura mucho más crítica, darle seguimiento a los casos en donde ha sido difícil tener pleno acceso a la información pública gubernamental, por ejemplo en la Secretaría de Energía, el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, Nacional Financiera, el Banco Nacional de Comercio Exterior y el Infonavit.

Por otra parte, en este reportaje encontramos que abordar el tema del acceso a la información pública desde el punto de vista de los archivos, se vuelve hoy impostergable, porque si no hay archivos organizados será imposible cumplir con la Ley.

La LFTAIPG marca un plazo para que todos los sujetos obligados completen la organización de sus archivos administrativos: el año 2005. Para esta fecha cada Dirección General de cada Secretaría tiene que contar con sus archivos organizados; lo mismo para las subsecretarías y hay que recordar, según lo explicó Carlos Ortiz Paniagua, encargado de la Unidad de Enlace del Archivo General de la Nación: "Cada Secretaría tiene un archivo general, cada subsecretaría tiene archivos de concentración o archivos intermedios. Cada Dirección General de cada subsecretaría tiene más archivitos". Esto en pocas palabras significa que la tarea es titánica.

Por último, toda legislación merece ser revisada periódicamente. Hay mucho por examinar y nuevos puntos que discutir. Espero que este trabajo haya contribuido por lo menos en dos aspectos: identificar el objeto de la Ley y señalar las guías de estudio para sucesivas investigaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

Attali, Jacques. *Diccionario del Siglo XXI*. Ed. Paidós Transiciones, España, 1998.

Blanton, Thomas; Villanueva, Ernesto y Doyle Kate (Coordinadores). *Derecho de Acceso a la Información Pública en América*. Universidad de Occidente. México, 2003.

Cosío Villegas, Daniel. *Historia Moderna de México. El Porfiriato*. La vida política exterior (Parte Segunda). Ed. Hermes. México, 1994.

Durandín, Guy. *La información, la desinformación y la realidad*. Ed. Paidós, Comunicación, España, 1995.

Fernández Christlieb, Fátima. *Los medios de difusión masiva en México*. México: Juan Pablos Editor, 1989.

Galindo Cáceres, Jesús. *Técnicas de Investigación en sociedad, cultura y comunicación*. Ed. Addison Wesley Logman, México, 1998.

Kapuscinski, Ryszard. "¿Reflejan los *media* la realidad del mundo? Nuevas censuras, sutiles manipulaciones", en *El colombiano*, Colombia, sábado 14 de septiembre de 2002.

Luhmann, Niklas. *Poder*. Ed. Anthropos, España, 1995.

McQuail, Denis. *Introducción a la teoría de la comunicación de masas*. 2ª edición, Ed. Paidós Comunicación, México, 1997.

Rivadeneira Prada, Raúl. *La opinión pública. Análisis, estructura y métodos para su estudio*. 4ª edición, Ed. Trillas, México 1998.

Ruiz Castañeda, Ma. Del Carmen. *El periodismo en México: 500 años de historia*. México: EDAMEX, 1995.

Sánchez González, Elia. *Las Oficinas de Comunicación Social Gubernamentales y el control de la Información*. Tesis de Licenciatura. México. UNAM, FCPyS, 1997.

Solana, Luis Javier. "Transparencia publicitaria y gestión gubernamental" en Villaueva Villanueva, Ernesto y Luna Pla, Issa (coordinadores). *El derecho de acceso a la información*. Fundación Konrad Adenauer y la Universidad Iberoamericana. México 2001.

Villanueva, Ernesto. *Derecho Mexicano a la información, doctrina, legislación y jurisprudencia*. Ed. Oxford University Press, México 2000.

\_\_\_\_\_, Ernesto (compilador). *Derecho de acceso a la información pública en Latinoamérica*. Universidad Nacional Autónoma de México. México 2003.

Villoro, Luis. "La revolución de Independencia" en *Historia General de México. Versión 2000*. COLMEX, Obra preparada por el Centro de Estudios Históricos.

## HEMEROGRAFÍA

Carpizo, Jorge y Villanueva, Ernesto. "Crónica de los frustrados intentos reformistas", *Revista Mexicana de Comunicación*, marzo-abril de 2001.

Comentario Editorial, *La Jornada*, abril 24 de 2002.

Dávila Fernández, Adriana y Pérez Espino, José (coordinadores). *La Reforma de los medios, voces en torno a la iniciativa de Ley Federal de Comunicación Social*. Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía de la Honorable Cámara de Diputados, noviembre, 1998.

Escobedo, Juan Francisco. "La movilización de la opinión pública". *Reforma*, Suplemento: *Enfoque*, julio 7 de 2002.

Ibarra Díaz, Marisela. "Todo lo que usted siempre quiso saber del gobierno...pero nunca pudo preguntar", Revista *magacín Seguridad*, julio 2003.

Romero Álvarez, María de Lourdes. "Sólo mostrar o indagar o explicar". *Revista Mexicana de Comunicación* (julio-agosto) 2003.

Villamil, Jenaro. "La tentación mordaza". *La Jornada*, noviembre 22 de 2002.

## FUENTES VIVAS

Entrevista a:

Carlos Román García. Archivo General de la Nación (AGN), viernes 22 de agosto de 2003, 10:30 de la mañana. Tema: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y el AGN.

Raúl Trejo Delarbre. Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), miércoles 27 de agosto de 2003, 10:00 de la mañana. Tema: LFTAIPG.

Carlos Ortiz Paniagua. AGN, jueves 28 de agosto de 2003, 11:00 de la mañana. Tema: la Unidad de Enlace y la LFTAIPG.

Ernesto Villanueva Villanueva. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, martes 10 de febrero de 2004, 10:30 de la mañana. Tema: LFTAIPG y el Grupo Oaxaca.

## DOCUMENTOS DE ARCHIVO

*Diario de los Debates*. Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. Tema: LFTAIPG, abril 24 de 2002.

Informe sobre la situación de Libertad de Expresión y Derecho a la Información en México que se entrega al Relator Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (Agosto 2003).

Informe de Labores que presentó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), ante el Honorable Congreso de la Unión, 2003-2004.

## DISPOSICIONES JURÍDICAS

*Diario Oficial de la Federación.* Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos. México, D.F., Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, martes 11 de junio de 2002, *primera sección 1.*

*Diario Oficial de la Federación.* Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, miércoles 11 de junio de 2003.

## SEMINARIOS Y CONFERENCIAS

Ponencia de Javier Esteinou Madrid en la mesa de "Comunicación y Estructura de Poder" del Symposium: Tiempos del Estado en Radio y Televisión y Participación Ciudadana. Organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana- Xochimilco. Lugar donde se desarrollaron las actividades: Casa de la Cultura Jesús Reyes Heróles. Francisco Sosa No. 202. Barrio de Santa Catarina Coyoacán. México, D.F., 7 y 8 de noviembre de 2000.

Seminario Internacional: Implementación del Derecho de Acceso a la Información Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; IFAI, Libertad de Información- México A.C., 29 y 30 de mayo de 2003. Aula de Seminarios "Dr. Guillermo F. Margadant".

Conferencia Magistral de la Doctora María Marván Laborde, Consejera Presidenta del IFAI. Aguascalientes, Ags., 24 de septiembre de 2003. Sede inaugural: Teatro Aguascalientes. Organizadores: el AGN y la Dirección General de Archivos Aguascalientes.

Semana Nacional de "Transparencia y Buen Gobierno". Foro de reflexión, análisis y debate organizado por el IFAI, del 14 al 17 de junio de 2004. Auditorio "Jaime Torres Bodet" del Museo Nacional de Antropología.

## FUENTES CIBERNÉTICAS

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción:

<http://www.programaanticorrupción.gob.mx/inicio.html>

<http://www.programaanticorrupción.gob.mx/acuerdos.html>

## A N E X O S

No. 1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

No. 2 Reglamento de la Ley Federal de Transparencia...

No. 3 Síntesis de la Conferencia Magistral de la Doctora María Marván Laborde.



## Anexo No 1 Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Esta Ley se encuentra integrada por 64 artículos y 11 transitorios. Contiene cuatro Títulos y cada uno de ellos se divide de la siguiente manera:

### TÍTULO PRIMERO: DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo I Disposiciones Generales

Capítulo II Obligaciones de transparencia

Capítulo III Información reservada y confidencial

Capítulo IV Protección de datos personales

Capítulo V Cuotas de acceso

### TÍTULO SEGUNDO: ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL

Capítulo I Unidades de enlace y comités de información

Capítulo II Instituto Federal de Acceso a la Información Pública

Capítulo III Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad

Capítulo IV Del procedimiento ante el Instituto

### TÍTULO TERCERO: ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS

Capítulo Único

### TÍTULO CUARTO: RESPONSABILIDADES Y SANCIONES

Capítulo Único

### TRANSITORIOS

Es conveniente subrayar que esta Ley gira en torno a tres ejes fundamentales:

1. Provee de información a los ciudadanos y les permite tener un conocimiento directo de las funciones, resultados, estructuras y utilización de los recursos en el gobierno federal.
2. La información en manos del gobierno es información pública y por tanto, pertenece a la sociedad.
3. Establece una Institución responsable para la aplicación e interpretación de la propia Ley.

## **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2002

**TEXTO VIGENTE**  
**Última reforma aplicada 11/05/2004**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

### **LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL**

#### **TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES COMUNES PARA LOS SUJETOS OBLIGADOS**

##### **Capítulo I Disposiciones Generales**

###### **Artículo 1**

La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

###### **Artículo 2**

Toda la información gubernamental a que se refiere esta Ley es pública y los particulares tendrán acceso a la misma en los términos que ésta señala.

###### **Artículo 3**

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Comités: Los Comités de Información de cada una de las dependencias y entidades mencionados en el Artículo 29 de esta Ley o el titular de las referidas en el Artículo 31;

II. Datos personales: La información concerniente a una persona física, identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;

III. Documentos: Los expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas o bien, cualquier otro registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad de los

sujetos obligados y sus servidores públicos, sin importar su fuente o fecha de elaboración. Los documentos podrán estar en cualquier medio, sea escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico;

IV. Dependencias y entidades: Las señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, incluidas la Presidencia de la República, los órganos administrativos desconcentrados, así como la Procuraduría General de la República;

V. Información: La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título;

VI. Información reservada: Aquella información que se encuentra temporalmente sujeta a alguna de las excepciones previstas en los Artículos 13 y 14 de esta Ley;

VII. Instituto: El Instituto Federal de Acceso a la Información establecido en el Artículo 33 de esta Ley;

VIII. Ley: La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

IX. Órganos constitucionales autónomos: El Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Banco de México, las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía y cualquier otro establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

X. Reglamento: El Reglamento respecto al Poder Ejecutivo Federal, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

XI. Servidores públicos: Los mencionados en el párrafo primero del Artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales;

XII. Seguridad nacional: Acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional;

XIII. Sistema de datos personales: El conjunto ordenado de datos personales que estén en posesión de un sujeto obligado;

XIV. Sujetos obligados:

- a) El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República;
- b) El Poder Legislativo Federal, integrado por la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores, la Comisión Permanente y cualquiera de sus órganos;
- c) El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- d) Los órganos constitucionales autónomos;
- e) Los tribunales administrativos federales, y
- f) Cualquier otro órgano federal.

XV. Unidades administrativas: Las que de acuerdo con la normatividad de cada uno de los sujetos obligados tengan la información de conformidad con las facultades que les correspondan.

#### **Artículo 4**

Son objetivos de esta Ley:

- I. Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;
- II. Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados;
- III. Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados;
- IV. Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados;
- V. Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos, y
- VI. Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho.

### **Artículo 5**

La presente Ley es de observancia obligatoria para los servidores públicos federales.

### **Artículo 6**

En la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información en posesión de los sujetos obligados.

## **Capítulo II** **Obligaciones de Transparencia**

### **Artículo 7**

Con excepción de la información reservada o confidencial prevista en esta Ley, los sujetos obligados deberán poner a disposición del público y actualizar, en los términos del Reglamento y los lineamientos que expida el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, entre otra, la información siguiente:

- I. Su estructura orgánica;
- II. Las facultades de cada unidad administrativa;
- III. El directorio de servidores públicos, desde el nivel de jefe de departamento o sus equivalentes;
- IV. La remuneración mensual por puesto, incluso el sistema de compensación, según lo establezcan las disposiciones correspondientes;
- V. El domicilio de la unidad de enlace, además de la dirección electrónica donde podrán recibirse las solicitudes para obtener la información;
- VI. Las metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos;
- VII. Los servicios que ofrecen;
- VIII. Los trámites, requisitos y formatos. En caso de que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Trámites y Servicios o en el Registro que para la materia fiscal establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, deberán publicarse tal y como se registraron;
- IX. La información sobre el presupuesto asignado, así como los informes sobre su ejecución, en los términos que establezca el Presupuesto de Egresos de la Federación. En el caso del Ejecutivo Federal, dicha información será proporcionada respecto de cada dependencia y entidad por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la que además informará sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, en los términos que establezca el propio presupuesto;

X. Los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan;

XI. El diseño, ejecución, montos asignados y criterios de acceso a los programas de subsidio. Así como los padrones de beneficiarios de los programas sociales que establezca el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación;

XII. Las concesiones, permisos o autorizaciones otorgados, especificando los titulares de aquéllos;

XIII. Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;

b) El monto;

c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quienes se haya celebrado el contrato, y

d) Los plazos de cumplimiento de los contratos;

XIV. El marco normativo aplicable a cada sujeto obligado;

XV. Los informes que, por disposición legal, generen los sujetos obligados;

XVI. En su caso, los mecanismos de participación ciudadana, y

XVII. Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante, además de la que con base a la información estadística, responda a las preguntas hechas con más frecuencia por el público.

La información a que se refiere este Artículo deberá publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y que permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad. Las dependencias y entidades deberán atender las recomendaciones que al respecto expida el Instituto.

## **Artículo 8**

El Poder Judicial de la Federación deberá hacer públicas las sentencias que hayan causado estado o ejecutoria, las partes podrán oponerse a la publicación de sus datos personales.

## **Artículo 9**

La información a que se refiere el Artículo 7 deberá estar a disposición del público, a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica. Los sujetos obligados deberán tener a disposición de las personas interesadas equipo de cómputo, a fin de que éstas puedan obtener la información, de manera directa o mediante impresiones. Asimismo, éstos deberán proporcionar apoyo a los usuarios que lo requieran y proveer todo tipo de asistencia respecto de los trámites y servicios que presten.

Las dependencias y entidades deberán preparar la automatización, presentación y contenido de su información, como también su integración en línea, en los términos que disponga el Reglamento y los lineamientos que al respecto expida el Instituto.

## **Artículo 10**

Las dependencias y entidades deberán hacer públicas, directamente o a través de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal o de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, en los términos que establezca el Reglamento, y por lo menos con 20 días hábiles de anticipación a la fecha en que se pretendan publicar o

someter a firma del titular del Ejecutivo Federal, los anteproyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general a que se refiere el Artículo 4 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, salvo que se determine a juicio de la Consejería o la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, según sea el caso, que su publicación puede comprometer los efectos que se pretendan lograr con la disposición o se trate de situaciones de emergencia, de conformidad con esa Ley.

### **Artículo 11**

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 procedimiento de fiscalización respectivo.

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.

### **Artículo 12**

Los sujetos obligados deberán hacer pública toda aquella información relativa a los montos y las personas a quienes entreguen, por cualquier motivo, recursos públicos, así como los informes que dichas personas les entreguen sobre el uso y destino de dichos recursos.

## **Capítulo III Información Reservada y Confidencial**

### **Artículo 13**

Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

- I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional;
- II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano;
- III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país;
- IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona, o
- V. Causar un serio perjuicio a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos mientras las resoluciones no causen estado.

### **Artículo 14**

También se considerará como información reservada:

- I. La que por disposición expresa de una Ley sea considerada confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial;
- II. Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario, fiduciario u otro considerado como tal por una disposición legal;
- III. Las averiguaciones previas;
- IV. Los expedientes judiciales o de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio en tanto no hayan causado estado;

V. Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado la resolución administrativa o la jurisdiccional definitiva, o

VI. La que contenga las opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos, hasta en tanto no sea adoptada la decisión definitiva, la cual deberá estar documentada.

Cuando concluya el periodo de reserva o las causas que hayan dado origen a la reserva de la información a que se refieren las fracciones III y IV de este Artículo, dicha información podrá ser pública, protegiendo la información confidencial que en ella se contenga.

No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.

### **Artículo 15**

La información clasificada como reservada según los artículos 13 y 14, podrá permanecer con tal carácter hasta por un periodo de doce años. Esta información podrá ser desclasificada cuando se extingan las causas que dieron origen a su clasificación o cuando haya transcurrido el periodo de reserva. La disponibilidad de esa información será sin perjuicio de lo que, al respecto, establezcan otras leyes.

El Instituto, de conformidad con el Reglamento, o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, establecerán los criterios para la clasificación y desclasificación de la información reservada.

Excepcionalmente, los sujetos obligados podrán solicitar al Instituto o a la instancia establecida de conformidad con el Artículo 61, según corresponda, la ampliación del periodo de reserva, siempre y cuando justifiquen que subsisten las causas que dieron origen a su clasificación.

### **Artículo 16**

Los titulares de las unidades administrativas serán responsables de clasificar la información de conformidad con los criterios establecidos en esta Ley, su Reglamento y los lineamientos expedidos por el Instituto o por la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61, según corresponda.

### **Artículo 17**

Las unidades administrativas elaborarán semestralmente y por rubros temáticos, un índice de los expedientes clasificados como reservados. Dicho índice deberá indicar la unidad administrativa que generó la información, la fecha de la clasificación, su fundamento, el plazo de reserva y, en su caso, las partes de los documentos que se reservan. En ningún caso el índice será considerado como información reservada.

El titular de cada dependencia o entidad deberá adoptar las medidas necesarias para asegurar la custodia y conservación de los expedientes clasificados.

En todo momento, el Instituto tendrá acceso a la información reservada o confidencial para determinar su debida clasificación, desclasificación o la procedencia de otorgar su acceso.

### **Artículo 18**

Como información confidencial se considerará:

I. La entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, de conformidad con lo establecido en el Artículo 19, y

II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización en los términos de esta Ley.

No se considerará confidencial la información que se halle en los registros públicos o en fuentes de acceso público.



## Artículo 19

Cuando los particulares entreguen a los sujetos obligados la información a que se refiere la fracción I del artículo anterior, deberán señalar los documentos que contengan información confidencial, reservada o comercial reservada, siempre que tengan el derecho de reservarse la información, de conformidad con las disposiciones aplicables. En el caso de que exista una solicitud de acceso que incluya información confidencial, los sujetos obligados la comunicarán siempre y cuando medie el consentimiento expreso del particular titular de la información confidencial.

## Capítulo IV Protección de Datos Personales

### Artículo 20

Los sujetos obligados serán responsables de los datos personales y, en relación con éstos, deberán:

I. Adoptar los procedimientos adecuados para recibir y responder las solicitudes de acceso y corrección de datos, así como capacitar a los servidores públicos y dar a conocer información sobre sus políticas en relación con la protección de tales datos, de conformidad con los lineamientos que al respecto establezca el Instituto o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

II. Tratar datos personales sólo cuando éstos sean adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con los propósitos para los cuales se hayan obtenido;

III. Poner a disposición de los individuos, a partir del momento en el cual se recaben datos personales, el documento en el que se establezcan los propósitos para su tratamiento, en términos de los lineamientos que establezca el Instituto o la instancia equivalente a que se refiere el Artículo 61;

IV. Procurar que los datos personales sean exactos y actualizados;

V. Sustituir, rectificar o completar, de oficio, los datos personales que fueren inexactos, ya sea total o parcialmente, o incompletos, en el momento en que tengan conocimiento de esta situación, y

VI. Adoptar las medidas necesarias que garanticen la seguridad de los datos personales y eviten su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

### Artículo 21

Los sujetos obligados no podrán difundir, distribuir o comercializar los datos personales contenidos en los sistemas de información, desarrollados en el ejercicio de sus funciones, salvo que haya mediado el consentimiento expreso, por escrito o por un medio de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.

### Artículo 22

No se requerirá el consentimiento de los individuos para proporcionar los datos personales en los siguientes casos:

I. (Se deroga).

II. Los necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en ley, previo procedimiento por el cual no puedan asociarse los datos personales con el individuo a quien se refieran;

III. Cuando se transmitan entre sujetos obligados o entre dependencias y entidades, siempre y cuando los datos se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos;

IV. Cuando exista una orden judicial;

V. A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Dichos terceros no podrán utilizar los datos personales para propósitos distintos a aquéllos para los cuales se les hubieren transmitido, y

VI. En los demás casos que establezcan las leyes.

### **Artículo 23**

Los sujetos obligados que posean, por cualquier título, sistemas de datos personales, deberán hacerlo del conocimiento del Instituto o de las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61, quienes mantendrán un listado actualizado de los sistemas de datos personales.

### **Artículo 24**

Sin perjuicio de lo que dispongan otras leyes, sólo los interesados o sus representantes podrán solicitar a una unidad de enlace o su equivalente, previa acreditación, que les proporcione los datos personales que obren en un sistema de datos personales. Aquélla deberá entregarle, en un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación de la solicitud, en formato comprensible para el solicitante, la información correspondiente, o bien, le comunicará por escrito que ese sistema de datos personales no contiene los referidos al solicitante.

La entrega de los datos personales será gratuita, debiendo cubrir el individuo únicamente los gastos de envío de conformidad con las tarifas aplicables. No obstante, si la misma persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor a doce meses a partir de la última solicitud, los costos se determinarán de acuerdo con lo establecido en el Artículo 27.

### **Artículo 25**

Las personas interesadas o sus representantes podrán solicitar, previa acreditación, ante la unidad de enlace o su equivalente, que modifiquen sus datos que obren en cualquier sistema de datos personales. Con tal propósito, el interesado deberá entregar una solicitud de modificaciones a la unidad de enlace o su equivalente, que señale el sistema de datos personales, indique las modificaciones por realizarse y aporte la documentación que motive su petición. Aquélla deberá entregar al solicitante, en un plazo de 30 días hábiles desde la presentación de la solicitud, una comunicación que haga constar las modificaciones o bien, le informe de manera fundada y motivada, las razones por las cuales no procedieron las modificaciones.

### **Artículo 26**

Contra la negativa de entregar o corregir datos personales, procederá la interposición del recurso a que se refiere el Artículo 50. También procederá en el caso de falta de respuesta en los plazos a que se refieren los artículos 24 y 25.

## **Capítulo V Cuotas de acceso**

### **Artículo 27**

Los costos por obtener la información no podrán ser superiores a la suma de:

- I. El costo de los materiales utilizados en la reproducción de la información, y
- II. El costo de envío.

Las cuotas de los derechos aplicables deberán estar establecidas en la Ley Federal de Derechos.

Los sujetos obligados deberán esforzarse por reducir los costos de entrega de información.

## **TÍTULO SEGUNDO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL PODER EJECUTIVO FEDERAL**

## Capítulo I

### Unidades de Enlace y Comités de Información

#### Artículo 28

Los titulares de cada una de las dependencias y entidades designarán a la unidad de enlace que tendrá las funciones siguientes:

- I. Recabar y difundir la información a que se refiere el Artículo 7, además de propiciar que las unidades administrativas la actualicen periódicamente;
- II. Recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información, referidas en los artículos 24, 25 y 40;
- III. Auxiliar a los particulares en la elaboración de solicitudes y, en su caso, orientarlos sobre las dependencias o entidades u otro órgano que pudieran tener la información que solicitan;
- IV. Realizar los trámites internos de cada dependencia o entidad, necesarios para entregar la información solicitada, además de efectuar las notificaciones a los particulares;
- V. Proponer al Comité los procedimientos internos que aseguren la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- VI. Habilitar a los servidores públicos de la dependencia o entidad que sean necesarios, para recibir y dar trámite a las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Llevar un registro de las solicitudes de acceso a la información, sus resultados y costos, y
- VIII. Las demás necesarias para garantizar y agilizar el flujo de información entre la dependencia o entidad y los particulares.

#### Artículo 29

En cada dependencia o entidad se integrará un Comité de Información que tendrá las funciones siguientes:

- I. Coordinar y supervisar las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en esta Ley;
- II. Instituir, de conformidad con el Reglamento, los procedimientos para asegurar la mayor eficiencia en la gestión de las solicitudes de acceso a la información;
- III. Confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia o entidad;
- IV. Realizar a través de la unidad de enlace, las gestiones necesarias para localizar los documentos administrativos en los que conste la información solicitada;
- V. Establecer y supervisar la aplicación de los criterios específicos para la dependencia o entidad, en materia de clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos, de conformidad con los lineamientos expedidos por el Instituto y el Archivo General de la Nación, según corresponda;
- VI. Elaborar un programa para facilitar la obtención de información de la dependencia o entidad, que deberá ser actualizado periódicamente y que incluya las medidas necesarias para la organización de los archivos, y
- VII. Elaborar y enviar al Instituto, de conformidad con los lineamientos que éste expida, los datos necesarios para la elaboración del informe anual a que se refiere el Artículo 39.

#### Artículo 30



Cada Comité estará integrado por:

- I. Un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad;
- II. El titular de la unidad de enlace, y
- III. El titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

El Comité adoptará sus decisiones por mayoría de votos.

### **Artículo 31**

El Centro de Investigación y Seguridad Nacional; el Centro de Planeación para el Control de Drogas; la Dirección de Coordinación de Inteligencia de la Policía Federal Preventiva; la Unidad contra la Delincuencia Organizada; el Estado Mayor Presidencial, el Estado Mayor de la Defensa Nacional y el Estado Mayor General de la Armada o bien, las unidades administrativas que los sustituyan, no estarán sujetos a la autoridad de los Comités a que se refiere el Artículo 29, siendo sus funciones responsabilidad exclusiva del titular de la propia unidad administrativa.

### **Artículo 32**

Corresponderá al Archivo General de la Nación elaborar, en coordinación con el Instituto, los criterios para la catalogación, clasificación y conservación de los documentos administrativos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades. Dichos criterios tomarán en cuenta los estándares y mejores prácticas internacionales en la materia.

Los titulares de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables, deberán asegurar el adecuado funcionamiento de los archivos. Asimismo, deberán elaborar y poner a disposición del público una guía simple de sus sistemas de clasificación y catalogación, así como de la organización del archivo.

## **Capítulo II Instituto Federal de Acceso a la Información Pública**

### **Artículo 33**

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es un órgano de la Administración Pública Federal, con autonomía operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho de acceso a la información; resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en poder de las dependencias y entidades.

### **Artículo 34**

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.

Los comisionados sólo podrán ser removidos de sus funciones cuando transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Instituto, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal.

Durarán en su encargo siete años, sin posibilidad de reelección, y durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Instituto, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

### **Artículo 35**

Para ser Comisionado se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV. Haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta Ley, y
- V. No haber sido Secretario de Estado, Jefe de departamento administrativo, Procurador General de la República, Senador, Diputado Federal o Local, dirigente de un partido o asociación política, Gobernador de algún Estado o Jefe de Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

### **Artículo 36**

El Instituto será presidido por un Comisionado, quien tendrá la representación legal del mismo. Durará en su encargo un periodo de dos años, renovable por una ocasión, y será elegido por los comisionados.

### **Artículo 37**

El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Interpretar en el orden administrativo esta Ley, de conformidad con el Artículo 6;
- II. Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes;
- III. Establecer y revisar los criterios de clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial;
- IV. Coadyuvar con el Archivo General de la Nación en la elaboración y aplicación de los criterios para la catalogación y conservación de los documentos, así como la organización de archivos de las dependencias y entidades;
- V. Vigilar y, en caso de incumplimiento, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para que se dé cumplimiento a lo dispuesto en el Artículo 7;
- VI. Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información;
- VII. Proporcionar apoyo técnico a las dependencias y entidades en la elaboración y ejecución de sus programas de información establecidos en la fracción VI del Artículo 29;
- VIII. Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso y corrección de datos personales;
- IX. Establecer los lineamientos y políticas generales para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales, que estén en posesión de las dependencias y entidades;
- X. Hacer del conocimiento del órgano interno de control de cada dependencia y entidad, de conformidad con el último párrafo del Artículo 56, las presuntas infracciones a esta Ley y su Reglamento. Las resoluciones finales que al respecto expidan los órganos internos de control y que hayan causado estado deberán ser notificadas al Instituto, quien deberá hacerlas públicas a través de su informe anual;
- XI. Elaborar la guía a que se refiere el Artículo 38;

XII. Promover y, en su caso, ejecutar la capacitación de los servidores públicos en materia de acceso a la información y protección de datos personales;

XIII. Difundir entre los servidores públicos y los particulares, los beneficios del manejo público de la información, como también sus responsabilidades en el buen uso y conservación de aquélla;

XIV. Elaborar y publicar estudios e investigaciones para difundir y ampliar el conocimiento sobre la materia de esta Ley;

XV. Cooperar respecto de la materia de esta Ley, con los demás sujetos obligados, las entidades federativas, los municipios, o sus órganos de acceso a la información, mediante la celebración de acuerdos o programas;

XVI. Elaborar su Reglamento Interior y demás normas de operación;

XVII. Designar a los servidores públicos a su cargo;

XVIII. Preparar su proyecto de presupuesto anual, el cual será enviado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que lo integre al Presupuesto de Egresos de la Federación, y

XIX. Las demás que le confieran esta Ley, su Reglamento y cualquier otra disposición aplicable.

### **Artículo 38**

El Instituto elaborará una guía que describirá, de manera clara y sencilla, los procedimientos de acceso a la información de las dependencias y entidades.

### **Artículo 39**

El Instituto rendirá anualmente un informe público al H. Congreso de la Unión sobre el acceso a la información, con base en los datos que le rindan las dependencias y entidades según lo señala el Artículo 29 fracción VII, en el cual se incluirá, al menos, el número de solicitudes de acceso a la información presentadas ante cada dependencia y entidad así como su resultado; su tiempo de respuesta; el número y resultado de los asuntos atendidos por el Instituto; el estado que guardan las denuncias presentadas ante los órganos internos de control y las dificultades observadas en el cumplimiento de la Ley. Para este efecto, el Instituto expedirá los lineamientos que considere necesarios.

## **Capítulo III**

### **Del Procedimiento de Acceso ante la Dependencia o Entidad**

### **Artículo 40**

Cualquier persona o su representante podrá presentar, ante la unidad de enlace, una solicitud de acceso a la información mediante escrito libre o en los formatos que apruebe el Instituto. La solicitud deberá contener:

I. El nombre del solicitante y domicilio u otro medio para recibir notificaciones, como el correo electrónico, así como los datos generales de su representante, en su caso;

II. La descripción clara y precisa de los documentos que solicita;

III. Cualquier otro dato que propicie su localización con objeto de facilitar su búsqueda, y

IV. Opcionalmente, la modalidad en la que prefiere se otorgue el acceso a la información, la cual podrá ser verbalmente siempre y cuando sea para fines de orientación, mediante consulta directa, copias simples, certificadas u otro tipo de medio.

Si los detalles proporcionados por el solicitante no bastan para localizar los documentos o son erróneos, la unidad de enlace podrá requerir, por una vez y dentro de los diez días hábiles siguientes a la presentación

de la solicitud, que indique otros elementos o corrija los datos. Este requerimiento interrumpirá el plazo establecido en el Artículo 44.

Las unidades de enlace auxiliarán a los particulares en la elaboración de las solicitudes de acceso a la información, en particular en los casos en que el solicitante no sepa leer ni escribir. Cuando la información solicitada no sea competencia de la entidad o dependencia ante la cual se presente la solicitud de acceso, la unidad de enlace deberá orientar debidamente al particular sobre la entidad o dependencia competente.

Si la solicitud es presentada ante una unidad administrativa distinta a la unidad de enlace, aquélla tendrá la obligación de indicar al particular la ubicación física de la unidad de enlace.

En ningún caso la entrega de información estará condicionada a que se motive o justifique su utilización, ni se requerirá demostrar interés alguno.

### **Artículo 41**

La unidad de enlace será el vínculo entre la dependencia o entidad y el solicitante, ya que es la responsable de hacer las notificaciones a que se refiere esta Ley. Además, deberá llevar a cabo todas las gestiones necesarias en la dependencia o entidad a fin de facilitar el acceso a la información.

### **Artículo 42**

Las dependencias y entidades sólo estarán obligadas a entregar documentos que se encuentren en sus archivos. La obligación de acceso a la información se dará por cumplida cuando se pongan a disposición del solicitante para consulta los documentos en el sitio donde se encuentren; o bien, mediante la expedición de copias simples, certificadas o cualquier otro medio.

El acceso se dará solamente en la forma en que lo permita el documento de que se trate, pero se entregará en su totalidad o parcialmente, a petición del solicitante.

En el caso que la información solicitada por la persona ya esté disponible al público en medios impresos, tales como libros, compendios, trípticos, archivos públicos, en formatos electrónicos disponibles en Internet o en cualquier otro medio, se le hará saber por escrito la fuente, el lugar y la forma en que puede consultar, reproducir o adquirir dicha información.

### **Artículo 43**

La unidad de enlace turnará la solicitud a la unidad administrativa que tenga o pueda tener la información, con objeto de que ésta la localice, verifique su clasificación y le comunique a la primera la procedencia del acceso y la manera en que se encuentra disponible, a efecto de que se determine el costo, en su caso.

Las unidades administrativas podrán entregar documentos que contengan información clasificada como reservada o confidencial, siempre y cuando los documentos en que conste la información permitan eliminar las partes o secciones clasificadas. En tales casos, deberán señalarse las partes o secciones que fueron eliminadas.

### **Artículo 44**

La respuesta a la solicitud deberá ser notificada al interesado en el menor tiempo posible, que no podrá ser mayor de veinte días hábiles, contados desde la presentación de aquélla. Además, se precisará el costo y la modalidad en que será entregada la información, atendiendo en la mayor medida de lo posible a la solicitud del interesado. Excepcionalmente, este plazo podrá ampliarse hasta por un periodo igual cuando existan razones que lo motiven, siempre y cuando éstas se le notifiquen al solicitante.

La información deberá entregarse dentro de los diez días hábiles siguientes al que la unidad de enlace le haya notificado la disponibilidad de aquélla, siempre que el solicitante compruebe haber cubierto el pago de los derechos correspondientes.

El Reglamento establecerá la manera y términos para el trámite interno de las solicitudes de acceso a la información.



## Artículo 45

En caso de que el titular de la unidad administrativa haya clasificado los documentos como reservados o confidenciales, deberá remitir de inmediato la solicitud, así como un oficio, con los elementos necesarios para fundar y motivar dicha clasificación, al Comité de la dependencia o entidad, mismo que deberá resolver si:

- I. Confirma o modifica la clasificación y niega el acceso a la información, o
- II. Revoca la clasificación y concede el acceso a la información.

El Comité podrá tener acceso a los documentos que estén en la unidad administrativa. La resolución del Comité será notificada al interesado en el plazo que establece el Artículo 44. En caso de ser negativa, deberá fundar y motivar las razones de la clasificación de la información e indicar al solicitante el recurso que podrá interponer ante el Instituto.

## Artículo 46

Cuando los documentos no se encuentren en los archivos de la unidad administrativa, ésta deberá remitir al Comité de la dependencia o entidad la solicitud de acceso y el oficio en donde lo manifieste. El Comité analizará el caso y tomará las medidas pertinentes para localizar, en la dependencia o entidad, el documento solicitado y resolverá en consecuencia. En caso de no encontrarlo, expedirá una resolución que confirme la inexistencia del documento solicitado y notificará al solicitante, a través de la unidad de enlace, dentro del plazo establecido en el Artículo 44.

## Artículo 47

Las solicitudes de acceso a la información y las respuestas que se les dé, incluyendo, en su caso, la información entregada, serán públicas. Asimismo, las dependencias y entidades deberán poner a disposición del público esta información, en la medida de lo posible a través de medios remotos o locales de comunicación electrónica.

## Artículo 48

Las unidades de enlace no estarán obligadas a dar trámite a solicitudes de acceso ofensivas; cuando hayan entregado información sustancialmente idéntica como respuesta a una solicitud de la misma persona, o cuando la información se encuentre disponible públicamente. En este caso, deberán indicar al solicitante el lugar donde se encuentra la información.

## Capítulo IV Del Procedimiento ante el Instituto

### Artículo 49

El solicitante a quien se le haya notificado, mediante resolución de un Comité: la negativa de acceso a la información, o la inexistencia de los documentos solicitados, podrá interponer, por sí mismo o a través de su representante, el recurso de revisión ante el Instituto o ante la unidad de enlace que haya conocido el asunto, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de la notificación. La unidad de enlace deberá remitir el asunto al Instituto al día siguiente de haberlo recibido.

### Artículo 50

El recurso también procederá en los mismos términos cuando:

- I. La dependencia o entidad no entregue al solicitante los datos personales solicitados, o lo haga en un formato incomprensible;
- II. La dependencia o entidad se niegue a efectuar modificaciones o correcciones a los datos personales;
- III. El solicitante no esté conforme con el tiempo, el costo o la modalidad de entrega, o



IV. El solicitante considere que la información entregada es incompleta o no corresponda a la información requerida en la solicitud.

### **Artículo 51**

El recurso previsto en los artículos 49 y 50 procederá en lugar del recurso establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

### **Artículo 52**

El Instituto subsanará las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares.

### **Artículo 53**

La falta de respuesta a una solicitud de acceso, en el plazo señalado en el Artículo 44, se entenderá resuelta en sentido positivo, por lo que la dependencia o entidad quedará obligada a darle acceso a la información en un periodo de tiempo no mayor a los 10 días hábiles, cubriendo todos los costos generados por la reproducción del material informativo, salvo que el Instituto determine que los documentos en cuestión son reservados o confidenciales.

A efecto de dar cabal cumplimiento a lo establecido en el párrafo primero de este Artículo, el Reglamento establecerá un procedimiento expedito para subsanar el incumplimiento de las dependencias y entidades de entregar la información. Para este efecto, los particulares podrán presentar la constancia a que se refiere el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo expedida por la unidad de enlace que corresponda, o bien bastará que presenten copia de la solicitud en la que conste la fecha de su presentación ante la dependencia o entidad. En este último caso, el procedimiento asegurará que éstas tengan la oportunidad de probar que respondieron en tiempo y forma al particular.

### **Artículo 54**

El escrito de interposición del recurso de revisión deberá contener:

- I. La dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud;
- II. El nombre del recurrente y del tercero interesado si lo hay, así como el domicilio o medio que señale para recibir notificaciones;
- III. La fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado;
- IV. El acto que se recurre y los puntos petitorios;
- V. La copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente, y
- VI. Los demás elementos que considere procedentes someter a juicio del Instituto.

### **Artículo 55**

Salvo lo previsto en el Artículo 53, el Instituto sustanciará el recurso de revisión conforme a los lineamientos siguientes:

- I. Interpuesto el recurso, el Presidente del Instituto, lo turnará al Comisionado ponente, quien deberá, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la interposición del recurso, integrar el expediente y presentar un proyecto de resolución al Pleno del Instituto;
- II. El Pleno del Instituto podrá determinar la celebración de audiencias con las partes;
- III. Durante el procedimiento deberá aplicarse la suplencia de la queja a favor del recurrente y asegurarse de que las partes puedan presentar, de manera oral o escrita, los argumentos que funden y motiven sus pretensiones, así como formular sus alegatos;

IV. Mediante solicitud del interesado podrán recibirse, por vía electrónica, las promociones y escritos;

V. El Pleno resolverá, en definitiva, dentro de los veinte días hábiles siguientes en que se presentó el proyecto de resolución, y

VI. Las resoluciones del Pleno serán públicas.

Cuando haya causa justificada, el Pleno del Instituto podrá ampliar, por una vez y hasta por un periodo igual, los plazos establecidos en las fracciones I y V de este Artículo.

La información reservada o confidencial que, en su caso, sea solicitada por el Instituto por resultar indispensable para resolver el asunto, deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente.

### **Artículo 56**

Las resoluciones del Instituto podrán:

I. Desechar el recurso por improcedente o bien, sobreseerlo;

II. Confirmar la decisión del Comité, o

III. Revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información o bien, que modifique tales datos.

Las resoluciones, que deberán ser por escrito, establecerán los plazos para su cumplimiento y los procedimientos para asegurar la ejecución.

Si el Instituto no resuelve en el plazo establecido en esta Ley, la resolución que se recurrió se entenderá confirmada.

Cuando el Instituto determine durante la sustanciación del procedimiento que algún servidor público pudo haber incurrido en responsabilidad, deberá hacerlo del conocimiento del órgano interno de control de la dependencia o entidad responsable para que ésta inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad que corresponda.

### **Artículo 57**

El recurso será desechado por improcedente cuando:

I. Sea presentado, una vez transcurrido el plazo señalado en el Artículo 49;

II. El Instituto haya conocido anteriormente del recurso respectivo y resuelto en definitiva;

III. Se recurra una resolución que no haya sido emitida por un Comité, o

IV. Ante los tribunales del Poder Judicial Federal se esté tramitando algún recurso o medio de defensa interpuesto por el recurrente.

### **Artículo 58**

El recurso será sobreseído cuando:

I. El recurrente se desista expresamente del recurso;

II. El recurrente fallezca o, tratándose de personas morales, se disuelva;

III. Cuando admitido el recurso de impugnación, aparezca alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley, o

IV. La dependencia o entidad responsable del acto o resolución impugnado lo modifique o revoque, de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia.

### **Artículo 59**

Las resoluciones del Instituto serán definitivas para las dependencias y entidades. Los particulares podrán impugnarlas ante el Poder Judicial de la Federación.

Los tribunales tendrán acceso a la información reservada o confidencial cuando resulte indispensable para resolver el asunto y hubiera sido ofrecida en juicio. Dicha información deberá ser mantenida con ese carácter y no estará disponible en el expediente judicial.

### **Artículo 60**

Transcurrido un año de que el Instituto expidió una resolución que confirme la decisión de un Comité, el particular afectado podrá solicitar ante el mismo Instituto que reconsidere la resolución. Dicha reconsideración deberá referirse a la misma solicitud y resolverse en un plazo máximo de 60 días hábiles.

## **TÍTULO TERCERO ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS DEMÁS SUJETOS OBLIGADOS**

### **Capítulo Único**

### **Artículo 61**

El Poder Legislativo Federal, a través de la Cámara de Senadores, la Cámara de Diputados, la Comisión Permanente y la Auditoría Superior de la Federación; el Poder Judicial de la Federación a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del Consejo de la Judicatura Federal y de la Comisión de Administración del Tribunal Federal Electoral; los órganos constitucionales autónomos y los tribunales administrativos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán mediante reglamentos o acuerdos de carácter general, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la información, de conformidad con los principios y plazos establecidos en esta Ley.

Las disposiciones que se emitan señalarán, según corresponda:

- I. Las unidades administrativas responsables de publicar la información a que se refiere el Artículo 7;
- II. Las unidades de enlace o sus equivalentes;
- III. El Comité de información o su equivalente;
- IV. Los criterios y procedimientos de clasificación y conservación de la información reservada o confidencial;
- V. El procedimiento de acceso a la información, incluso un recurso de revisión, según los artículos 49 y 50, y uno de reconsideración en los términos del Artículo 60;
- VI. Los procedimientos de acceso y rectificación de datos personales a los que se refieren los artículos 24 y 25, y
- VII. Una instancia interna responsable de aplicar la Ley, resolver los recursos, y las demás facultades que le otorga este ordenamiento.

### **Artículo 62**

Los sujetos obligados a que se refiere el artículo anterior elaborarán anualmente un informe público de las actividades realizadas para garantizar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos establecidos en el Artículo 39, del cual deberán remitir una copia al Instituto.

## **TÍTULO CUARTO RESPONSABILIDADES Y SANCIONES**

### **Capítulo Único**

#### **Artículo 63**

Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en la sustanciación de las solicitudes de acceso a la información o en la difusión de la información a que están obligados conforme a esta Ley;

III. Denegar intencionalmente información no clasificada como reservada o no considerada confidencial conforme a esta Ley;

IV. Clasificar como reservada, con dolo, información que no cumple con las características señaladas en esta Ley. La sanción sólo procederá cuando exista una resolución previa respecto del criterio de clasificación de ese tipo de información del Comité, el Instituto, o las instancias equivalentes previstas en el Artículo 61;

V. Entregar información considerada como reservada o confidencial conforme a lo dispuesto por esta Ley;

VI. Entregar intencionalmente de manera incompleta información requerida en una solicitud de acceso, y

VII. No proporcionar la información cuya entrega haya sido ordenada por los órganos a que se refiere la fracción IV anterior o el Poder Judicial de la Federación.

La responsabilidad a que se refiere este Artículo o cualquiera otra derivada del incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta Ley, será sancionada en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La infracción prevista en la fracción VII o la reincidencia en las conductas previstas en las fracciones I a VI de este Artículo, serán consideradas como graves para efectos de su sanción administrativa.

#### **Artículo 64**

Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo anterior, son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

## **TRANSITORIOS**

#### **Artículo Primero**

La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con las modalidades que establecen los artículos siguientes.

#### **Artículo Segundo**

La publicación de la información a que se refiere el Artículo 7 deberá completarse, a más tardar, un año después de la entrada en vigor de la Ley.



### **Artículo Tercero**

Los titulares de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán designar la unidad de enlace y a los miembros de los Comités referidos en esta Ley, a más tardar, seis meses después de la entrada en vigor de este ordenamiento, y en el mismo plazo deberán iniciar funciones. Asimismo, deberán notificarlo a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo que, a su vez, deberá publicar la lista de unidades en el Diario Oficial de la Federación. La conformación de las estructuras a que se refiere esta disposición deberá hacerse con los recursos humanos, materiales y presupuestarios asignados, por lo que no deberán implicar erogaciones adicionales.

### **Artículo Cuarto**

Los sujetos obligados a los que se refiere el Artículo 61 deberán publicar las disposiciones correspondientes a más tardar un año después de la entrada en vigor de la Ley.

### **Artículo Quinto**

La designación de los cinco primeros comisionados será realizada a más tardar tres meses después de la entrada en vigor de la Ley. En el primer periodo de ejercicio, tres comisionados concluirán su encargo en cuatro años, y podrán ser ratificados para un nuevo periodo de 7 años. El Ejecutivo indicará en su designación el periodo de ejercicio para cada Comisionado.

### **Artículo Sexto**

El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

### **Artículo Séptimo**

El Instituto expedirá su reglamento interior dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la Ley.

### **Artículo Octavo**

Los particulares podrán presentar las solicitudes de acceso a la información o de acceso y corrección de datos personales un año después de la entrada en vigor de la Ley.

### **Artículo Noveno**

Salvo lo dispuesto en el Artículo 53, el Artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a la presente Ley.

### **Artículo Décimo**

Los sujetos obligados deberán, a más tardar el 1 de enero de 2005, completar la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos, así como la publicación de la guía a que se refiere el Artículo 32.

### **Artículo Undécimo**

El Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2003 deberá establecer la previsión presupuestal correspondiente para permitir la integración y funcionamiento adecuado del Instituto.

México, D.F., a 30 de abril de 2002.- Dip. Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta.- Sen. Diego Fernández de Cevallos Ramos, Presidente.- Dip. Adrián Rivera Pérez, Secretario.- Sen. Yolanda González Hernández, Secretaria.- Rúbricas".

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los diez días del mes de junio de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, Santiago Creel Miranda.- Rúbrica.



## ARTÍCULOS TRANSITORIOS DE DECRETOS DE REFORMA

### DECRETO por el que se deroga la fracción I del artículo 22 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2004

#### TRANSITORIO

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

México, D.F., a 23 de marzo de 2004.- Sen. **Enrique Jackson Ramírez**, Presidente.- Dip. **Juan de Dios Castro Lozano**, Presidente.- Sen. **Rafael Melgoza Radillo**, Secretario.- Dip. **Ma. de Jesús Aguirre Maldonado**, Secretaria.- Rúbricas.”

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cuatro días del mes de mayo de dos mil cuatro.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, **Santiago Creel Miranda**.- Rúbrica.

## Anexo No 2 Reglamento de la Ley Federal de transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Para extender los objetivos de la LFTAIPG fue necesario elaborar un Reglamento que detallara cómo se aplicarían los principios fundamentales de esta nueva legislación. En este sentido el Poder Ejecutivo Federal cumplió su tarea de elaborar dicho Reglamento gracias a la colaboración de la Secretaría de Gobernación, la Secretaría de la Función Pública, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y el propio Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. En el proyecto participaron expertos en el tema y también se tomaron en cuenta los comentarios recibidos a través de una consulta pública entre el 26 de marzo y el 17 de mayo de 2003, así como los formulados por las Unidades de Enlace de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (revisar el Informe de Labores del IFAI, 2003-2004).

Se reproducen a continuación únicamente los artículos que han servido de base para el desarrollo de este trabajo:

### Artículo 8

Las dependencias y entidades deberán de poner a disposición del público la información a que se refiere el artículo 7 de la Ley de conformidad con lo siguiente:

- I. La Unidad de Enlace de cada dependencia y entidad será la responsable de poner a disposición del público dicha información;
- II. La información deberá estar contenida en un sitio de internet de acceso público y general, visible desde el portal principal del sitio de internet de la dependencia o entidad, indicando la fecha de su actualización, así como un vínculo al sitio de internet del Instituto.
- III. La información deberá presentarse de manera clara y completa, de forma tal que se asegure su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, y

- IV. El mismo sitio de internet deberá contener las direcciones electrónicas, los domicilios para recibir correspondencia y los números telefónicos de la Unidad de Enlace, de los servidores públicos habilitados y del responsable del sitio mencionado.

#### Artículo 9

Las dependencias y entidades deberán adecuar un espacio físico y contar con personal para atender y orientar al público en materia de acceso a la información. En este mismo espacio deberán existir equipos informáticos con acceso a internet para que los particulares puedan consultar la información que se encuentre publicada en el sitio correspondiente de la dependencia, así como para presentar por medios electrónicos las solicitudes a que se refiere la Ley y este Reglamento. De igual forma deberá existir el equipo necesario para que los particulares puedan obtener impresiones de la información que se encuentre en el referido sitio de internet.

#### Artículo 26

Los titulares de las unidades administrativas de las dependencias y entidades llevarán a cabo la clasificación de la información en el momento en que:

I Se genere, obtenga, adquiera o transforme la información, o

II Se reciba una solicitud de acceso a la información, en el caso de documentos que no se hubieran clasificado previamente.

La clasificación podrá referirse a un expediente o a un documento.

#### Artículo 27

Al clasificar expedientes y documentos como reservados o confidenciales, los titulares de las unidades administrativas deberán tomar en consideración el daño que causaría su difusión a los intereses tutelados en los artículos 13, 14 y 18 de la Ley.



#### Artículo 28

El Instituto establecerá los lineamientos que contengan los criterios para la clasificación, desclasificación y custodia de la información reservada y confidencial. Los Comités podrán establecer criterios específicos cuando la naturaleza o especialidad de la información o de la unidad administrativa lo requieran, siempre que se justifique y no se contravengan los lineamientos expedidos por el Instituto. Dichos criterios y su justificación deberán publicarse en el sitio de internet de las dependencias y entidades, dentro de los diez días hábiles siguientes a que se emitan o modifiquen.

#### Artículo 37

La información confidencial no estará sujeta a plazos de vencimiento y tendrá ese carácter de manera indefinida, salvo que medie el consentimiento expreso del titular de la información o mandamiento escrito emitido por autoridad competente.

#### Artículo 38

Los particulares que entreguen a las dependencias y entidades información confidencial de conformidad con lo establecido en el Artículo 19 de la Ley, deberán señalar los documentos o las secciones de éstos que la contengan, así como el fundamento por el cual consideran que tenga ese carácter.

#### Artículo 47

Los procedimientos para acceder a los datos personales que están en posesión de las dependencias y entidades garantizarán la protección de los derechos de los individuos, en particular, a la vida privada y a la intimidad, así como al acceso y corrección de sus datos personales, de conformidad con los lineamientos que expida el Instituto y demás disposiciones aplicables para el manejo, mantenimiento, seguridad y protección de los datos personales.

## Artículo 56

Los titulares de las Unidades de Enlace designarán a los servidores públicos habilitados en las oficinas, representaciones y delegaciones de la dependencia o entidad de que se trate, el cual auxiliará a los particulares en la elaboración de sus solicitudes y, en su caso, los orientará sobre la dependencia, entidad u otro órgano que pudiera tener la información que solicitan.

## Artículo 62

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 37 de la Ley, el Instituto podrá:

- I. Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como a los datos personales y su corrección.
- II. Establecer sistemas para que las dependencias y entidades puedan enviar al Instituto resoluciones, criterios, solicitudes, consultas, informes y cualquier otra comunicación a través de medios electrónicos, cuya transmisión garantice en su caso la seguridad, integridad, autenticidad, reserva y confidencialidad de la información y genere registros electrónicos del envío y recepción correspondiente;
- III. Realizar visitas o requerir a las dependencias y entidades para asegurar la debida clasificación de la información, su desclasificación o la procedencia de otorgar a la misma, y
- IV. Las demás que le confieren las leyes, este Reglamento y demás disposiciones aplicables.

### Anexo No 3 Síntesis de la Conferencia Magistral de María Marván Laborde, Consejera Presidenta del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

Organizada por el Archivo General de la Nación (AGN) y la Dirección General de Archivos del Estado de Aguascalientes, se llevó a cabo del 24 al 26 de septiembre la Reunión Nacional de Archivos 2003. En ella participaron como ponentes los representantes de custodiar archivos en los ámbitos Federal, Estatal y Municipal.

María Marván fue la encargada de dictar la Conferencia Magistral con el tema: la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG). Es pertinente rescatar algunos puntos de esta exposición porque en ella se señalan los objetivos del IFAI como una Institución fundacional naciente, con una misión específica: su labor de vigilancia en la Administración Pública Federal.

La Doctora María Marván Laborde es Doctora en Sociología por la New School for Social Research de Nueva York, profesora – investigadora por la Universidad de Guadalajara desde 1994 y miembro del Sistema Nacional de Investigadores desde 2002. Es autora de varios ensayos en revistas y obras colectivas, dentro de los que sobresalen: "Democracia, fortalecimiento y responsabilidad del Poder Legislativo" (1996). "Partidos Políticos, Instituciones Necesarias o Prescindibles" (1999). "Constitución y Legitimidad, Los Límites del Reformismo en México" (2000). "Contestación Social y Responsabilidad Gubernamental en México, el caso del Estado de Jalisco" (2000). Ha sido editorialista en los periódicos *Siglo XXI* y *Público Milenio* de Guadalajara.

Por años nos fuimos dedicando a transformar una serie de reglas electorales, para garantizar que el acceso al poder estuviese contenido en los márgenes y reglas mínimas de la democracia, y una vez que medianamente hemos conseguido esto, perfectible por supuesto, pero que tenemos leyes que nos garantizan alternancia y un acceso equitativo al poder, la preocupación fundamental en la reforma del Estado será el imprimirle una mayor calidad a la democracia. Las llamadas reformas de segunda generación y sin lugar a dudas, el derecho a la información pública que forma parte de esta segunda generación de reformas.

Ya en un contexto de calidad, mayor exigencia y control respecto de las acciones emprendidas por el gobierno. El que los ciudadanos tengan el acceso a la información pública, garantizado con instrumentos precisos permitirá que los gobernados ejerzan una labor de vigilancia sobre los gobernantes, que antes era muy difícil sino es que imposible de conseguir.

Los principios constitucionales que dan sustento a esta nueva Ley, que fue aprobada por ambas Cámaras, podríamos decir por el Congreso de la Unión, en el año 2002 son:

El artículo Sexto Constitucional que desde 1977 consagra el derecho a la información y,  
El artículo Octavo Constitucional que garantiza el derecho de petición.

Ciertamente esta Ley no es reglamentaria de estos artículos, ya que no los abarca en su totalidad, pero sí nos asegura que los documentos que genera o posee el gobierno puedan ser accesibles a todos los ciudadanos a través del derecho de petición, y esta es, sin lugar a dudas, una transformación fundamental en el país.

#### OBLIGACIONES DE TRANSPARENCIA

El artículo Séptimo de nuestra Ley, establece las "Obligaciones de Transparencia", en las cuales todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal deben tener en su página de Internet información referente a los siguientes puntos:

1. La estructura orgánica de la entidad.
2. Facultades de cada unidad administrativa.
3. Directorio preciso de los servidores públicos.
4. Remuneración mensual por puesto.
5. Domicilio de la Unidad de Enlace.
6. Metas y objetivos de los programas operativos de cada una de las unidades administrativas.
7. Información relativa sobre el presupuesto asignado.
8. Resultado de las auditorías; éstas serán públicas una vez que estén los resultados de las mismas.
9. Información relativa a programas de subsidio, ¿quién tiene derecho?, ¿cuáles son los montos destinados?, ¿cuál es el padrón de subsidiados?, ¿las reglas de operación de estos subsidios?
10. Información relativa a concesiones, permisos y autorizaciones.
11. Contrataciones que haya celebrado la dependencia o institución.

12. Marco normativo aplicable a cada sujeto obligado. Todos los trámites que en esta institución se realizan.

El reglamento de la LFTAIPG (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003), obliga a las dependencias a ir actualizando la información respecto a las obligaciones de transparencia, dependiendo de cada uno de los rubros. La actualización puede ser cada tres o seis meses o también cada seis años. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) tiene no sólo la autoridad, sino la obligación, marcada por Ley, de vigilar que esta información sea veraz, pertinente y esté actualizada. La forma de presentar la información sí es parte de las obligaciones del Instituto, vigilar que ésta sea entendible en la medida de lo posible.

La misión del IFAI es:

Garantizar el acceso a la información pública.

Proteger los datos personales que se encuentran en manos de la Administración Pública Federal.

Fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas, en dos partes. Por un lado, al interior de la propia Administración Pública Federal y, por el otro, en la sociedad. Esta Ley sin una ciudadanía activa, militante, demandante y exigente se convierte en una Ley muerta.

Entre los objetivos del IFAI se encuentran:

Asegurar la eficacia de las normas y procedimientos que regulan el acceso a la información y la protección de datos personales.

Promover la cultura de transparencia, tanto en la sociedad como en los servidores públicos, de nada sirve ciudadanos exigentes, sino tenemos servidores públicos dispuestos a abrir la información, a entregarla, a actuar sin tapujos y tampoco sirven buenos servidores públicos dispuestos a dar la información, a entregarla y a procesarla, sino hay una ciudadanía demandante, que pida esta información y se convierta en un vigilante de la propia Administración Pública Federal.

Por último, si el Instituto es el encargado de la transparencia en el gobierno federal tiene que dar ejemplo, es nuestra preocupación hacer del IFAI una institución transparente, eficiente y eficaz en su ejercicio. Con servidores públicos que estemos conscientes en todo momento que vivimos de recursos públicos y es al público a quien nos debemos y a quien hay que rendir cuentas.

El IFAI viene a cubrir un vacío institucional a través del cual, el Estado está en la capacidad de garantizar el derecho de acceso a la información pública, se convierte de esta manera en un interlocutor esencial para cualquier persona, así como autoridad en la materia de acceso a la información.