

El acceso a la información de la administración pública en los Estados Unidos Mexicanos: la regulación del principio de libre información

Genaro Luis García López *

*Artículo recibido:
6 de junio de 2006.
Artículo aceptado:
11 de septiembre de 2006.*

RESUMEN

Análisis de la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental en el marco de la sociedad del conocimiento, el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación, la lucha contra la corrupción y el desarrollo de la administración y el gobierno electrónicos en México. Se analizan los principios generales de derecho que son de aplicación (derecho de acceso a la información pública, privacidad de los datos personales y protección de la información privada y confidencial), se define información pública y documento, se establecen criterios para clasificar la información, se detallan los organismos afectados, se especifican criterios para establecer costos

* Universidad de Salamanca, España, genaroluis@usal.es

de acceso y se especifican distintos procedimientos para el desarrollo de las leyes. Se hace un estudio del posterior desarrollo normativo y la creación de organismos para cumplir los preceptos legislativos. Se concluye señalando las limitaciones que se observan en el desarrollo del libre acceso a la información y el desinterés de muchos ciudadanos, y se plantean los retos del nuevo marco para los profesionales de la documentación.

Palabras clave: México; Bibliotecología y Documentación; Gobierno electrónico; Administración electrónica; Legislación; Derecho de acceso a la información pública

ABSTRACT

Access to Public Administration Information in Mexico: regulation of the Free Information Principle

Genaro Luis García López

The Law of Access to Public Information in the State of Sinaloa, and the Federal Law of Transparency and Access to Public Governmental Information are analysed within the framework of the knowledge society, the development of information and communication technologies, the fight against corruption and the development of e-Government and e-Administration in Mexico. General principles of law such as the right of access to public information, privacy of personal data and protection of private and confidential data are analysed; “public information” and “public document” are defined; criteria for the classification of information are established; the government bodies affected are specified, and also the criteria for establishing the cost of access and different procedures for the development of the laws. A subsequent study is made of the development of the regulations and the creation of institutions or agencies to fulfil the legislative precepts. The paper concludes by pointing out the limitations in the development of free access to information and the lack of interest of most citizens, and the challenges posed by the new framework for information scientists, discussed.

Keywords: Mexico; Library and Information Science; e-Government; e-Administration; Legislation; Right of access to public information.

INTRODUCCIÓN

A comienzos del siglo XXI hablar de la sociedad de la información o de la sociedad del conocimiento es moneda corriente entre los profesionales de la información (bibliotecólogos, documentalistas...) y son conceptos que están calando en otros ámbitos sociales, al ponerse cada vez más de manifiesto la importancia del acceso a la información como elemento clave de desarrollo económico, social, cultural, etcétera.

Distintos estudios han puesto de manifiesto desde hace varios años en los países de lengua española la necesidad de conocer, asimilar y estar presentes en el desarrollo de la sociedad global, marcada por un flujo continuo de información, accesible en cualquier lugar del mundo mediante la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).¹

La clave de la “revolución” actual en el mundo de la información parece residir en la confluencia de, por un lado, el gran incremento de las fuentes de información generadas por una sociedad cada vez más compleja y productora de ingentes cantidades de recursos informativos y, por otro, la generalización de las tecnologías electrónicas, especialmente la difusión de Internet y la facilidad de interconexión que ofrece la utilización de los protocolos TCP/IP.

I. INFORMACIÓN Y DOCUMENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El término genérico más empleado es el de “información”, de ello deducimos que se pretende superar la limitación que podría existir al considerar como elemento fundamental el soporte sobre el que ésta se encuentre.

En efecto, entre los teóricos de la Documentación o Ciencias de la Información Documental, se diferencia entre documento (información en un soporte determinado) y fuente de información (que sería cualquier tipo de información independientemente del soporte), así una conferencia si no estuviese grabada o escrita en algún soporte no sería un documento.

Además, creemos que con esta elección se pretende superar la diferenciación que podría existir entre aquellos documentos de los que se ocuparía la archivística (los que hayan sido producidos por una institución en el ejercicio de sus actividades propias, como un ente orgánico) y aquéllos de los que se ocuparía la propia documentación como disciplina científica (cualquier otro documento, publicado o no, generado, elaborado o adquirido por cualquier organismo).

1 Véanse, por ejemplo, los distintos capítulos de la siguiente obra: Mercedes Caridad Sebastián (coordinadora), *La sociedad de la información: política, tecnología e industria de los contenidos*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

Distinción que, si bien para cualquier ciudadano que quiera acceder a la información pública (ya sea un expediente administrativo, por ejemplo, el estado en que se encuentra la tramitación de una beca de estudios; o un informe elaborado por un ente público, por ejemplo un estudio sobre la evolución de los niveles de alfabetización en el Estado de México) puede ser prácticamente irrelevante, no lo es desde el punto de vista de los profesionales de la información (archiveros, bibliotecólogos, gestores del conocimiento...) que tratan la información de manera diferente (y por lo tanto su localización y acceso a la misma es distinta) ya se trate de conjuntos documentales orgánicos (como se haría en un archivo) o de unidades que puedan ser analizadas de manera individualizada (como se haría en una biblioteca o en un centro de documentación).

Las tecnologías de la información y la comunicación aunque faciliten el trabajo, tanto para el profesional de la información, como para los usuarios,² no han supuesto la unificación de las distintas propuestas de tratamiento documental existentes previamente según el tipo de documento del que estamos tratando, su producción, su utilización...³

Hemos de destacar igualmente que cuando se quiere restringir el concepto general de información a uno más concreto, más relacionado con el de documento archivístico (aunque no sólo) se tiende a utilizar el término “documento”.

2. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA

La administración pública ha evolucionado, especialmente durante la segunda mitad del siglo XX, y llegado a cubrir amplios sectores de la actividad cotidiana de los ciudadanos, incluso en aquellos países donde se pone más énfasis en potenciar la iniciativa privada. El desarrollo de las sociedades del bienestar con amplios servicios públicos genera la necesidad de que los administrados cuenten con información y otros servicios facilitados por los poderes públicos y que éstos sean de calidad.⁴

2 Sin olvidar las complicaciones que conllevan, como la necesidad de contar con equipos de cómputo o de formar adecuadamente en programas informáticos, además de otras cuestiones relacionadas con el acceso a la información a través de un monitor, en vez de el formato tradicional en papel, la necesidad de contar con una fuente de alimentación eléctrica, los desfases entre las distintas fases de la tecnología informática, las radiaciones que emiten las pantallas (y que dificultan la lectura continuada del texto más que en papel), etcétera.

3 En un futuro, si se generaliza la descripción de documentos electrónicos mediante metadatos, se podría llegar a una situación en la que el tratamiento documental fuese más parecido (prescindiendo del origen del documento); sin embargo, hoy por hoy en muchas de las páginas a las que se accede por Internet se prescinde de su descripción previa por el autor o editor de la página.

4 Véase para el caso español: María Pinto Molina, Concepción Gómez Camarero, *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*, Gijón, Trea, 2004.

Con el término de gobierno electrónico se pretende englobar el conjunto de servicios que es capaz de ofrecer la administración pública, tanto a los ciudadanos, como a las empresas y a otras administraciones. Para la Unión Europea esta cuestión ha sido un tema de interés prioritario y la Comisión Europea ha venido desarrollando distintos estudios desde la década pasada. Así, en un documento de trabajo de 1998 se recogen los servicios que podría prestar el Gobierno electrónico divididos en tres grandes grupos: de información, de comunicación y de transacción.⁵

- Servicios de información: información sectorial (educación, medio ambiente, salud, transportes...), documentación jurídica (leyes, sentencias de tribunales...) o información sobre centros y procedimientos administrativos.
- Servicios de comunicación: contacto mediante correo electrónico con la Administración o los organismos políticos, distintos tipos de debates y tablones de anuncios.
- Servicios de transacción: presentación de formularios, realización de votaciones, matriculaciones y diversas gestiones administrativas.

En España, el Ministerio de Administraciones Públicas, elaboró en la segunda mitad de los años noventa, un documento de trabajo en el que se proponía una administración pública receptiva, que cooperase y dialogase con los ciudadanos; eficaz; adaptativa y flexible; de calidad, con una gestión transparente que satisficiera al usuario (que es considerado fundamentalmente como un cliente con derechos) y sobre todo, en lo que más nos interesa, que fuese capaz de gestionar el conocimiento y que ofreciese una información de calidad.⁶

Por información de calidad se entendería aquella que fuese: correcta, comprensible, transparente, fiable, segura, ágil, automática, que se ofreciera en tiempo real y que se ajustase a las demandas del ciudadano.

Aunque ejemplificado para el caso español, las grandes líneas teóricas esbozadas más arriba para la administración electrónica serían suscritas por cualquier otro país, con pequeños cambios (como la referencia o no a las cartas de servicios o poner más hincapié en la necesidad de evitar la corrupción administrativa, como en el caso mexicano).

5 Comisión Europea, *La información del sector público: Un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, Com(1998) 585, p. 9.

6 Para todas estas cuestiones véase: España. Ministerio de Administraciones Públicas, *Una nueva administración al servicio de los ciudadanos: Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.

De los tres grandes grupos en que hemos dividido en los párrafos precedentes los servicios del gobierno electrónico, nos centraremos en este artículo en analizar el primero de ellos, el referente a la información pública. Que para algún autor es una auténtica *obligación* de los poderes públicos, principio que afortunadamente cada vez está más difundido.⁷

En el caso español, el marco de referencia es la normativa de la Unión Europea, que regula el acceso y reutilización de información pública: Directiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de noviembre de 2003 relativa a la reutilización de la información del sector público (DOCE, L345, 31-12-2003).⁸

Analicemos a continuación cuál es la situación específica de México.

3. LA INFORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En los últimos años se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de ofrecer información pública en México, tanto a nivel federal como en sus distintos estados. Así han ido apareciendo diversas iniciativas legislativas para regular el acceso a la información que se habría de publicar y el establecimiento de determinados organismos que velasen por el cumplimiento efectivo de la normativa, al tiempo que se han ido enriqueciendo los servicios de información electrónica que han ido ofreciendo distintos organismos públicos.

La transparencia y el fácil acceso a la información de la administración pública adquieren en la república mexicana una doble significación. Por un lado representan un avance en la sociedad de la información, similar al que se está produciendo en otros países desarrollados; pero por otro tienen una gran importancia, pues suponen un intento de lucha contra la corrupción, de avance democrático y de superación de una etapa histórica de 70 años de dominio de partido único que se cerró entre 1997 (con la amplitud de opciones políticas presentes en la cámara legislativa) y en 2000 con el acceso a la Presidencia de la República de un candidato no perteneciente al Partido

7 José Antonio Merlo Vega, María Jesús Merlo Vega, "La Administración como proveedora de información en línea", en: *Comunicación presentada en las V Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las administraciones públicas*, publicada el 29 de diciembre de 1998. Accesible en: <http://exlibris.usal.es/merlo/escritos/tecmap.htm>.
Fecha de consulta: 20-1-2006.

8 Para un análisis en profundidad véase: Luis Fernando Ramos Simón, "La reutilización de la información del sector público. Aproximación al contenido de la propuesta de directiva 2002", en *Revista general de información y documentación*, vol. 13 : núm. 2 (2003), pp. 59-96.

Revolucionario Institucional. Según un informe de gestores públicos elaborado en 2003.⁹

Para lograr ese objetivo, hemos tenido que partir de una situación en la que el marco normativo era complicado y excesivo, los programas de formación de los servidores públicos escasos y sin visión de largo plazo, los métodos y las técnicas para investigar conductas irregulares virtualmente inexistentes y los mecanismos correctivos poco eficaces. Nos encontramos, además, a una ciudadanía con muy escasa información sobre el quehacer del gobierno, con muy pocos canales efectivos de participación y que, en términos generales, desconfía de sus autoridades.

Todo ello enmarcado dentro del Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo, que ha desarrollado diversas funciones coordinadas por la Comisión Intersectorial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, donde la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ocupa un lugar prioritario.¹⁰

Este instrumento ha sido, con mucho, el mecanismo más eficaz para abatir niveles de corrupción en algunos países donde ya opera, por lo que consideramos que también aquí, en México, habrá de transformar la relación entre los ciudadanos y los servidores públicos, que ahora tendrán que rendir cuenta de sus acciones cada vez que así se les pida.

Desde distintas instancias públicas y privadas venía siendo demanda una regulación clara y ajustada a los principios de acceso a la información, transparencia, gratuidad, formación de los gestores en la ciencia de la información y la documentación, adecuada dotación presupuestal y de equipos...¹¹

Veamos cómo se ha plasmado esta necesidad desde el punto de vista jurídico.

9 México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Informe de labores que presente el C. Francisco Barrio Terrazas, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo.*, México, D. F., a 31 de marzo de 2003, p. 1. Accesible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/doctos/informe03/informe_final.pdf. Fecha de consulta: 2-6-2006.

10 México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Informe de labores...*, p. 4.

11 Por ejemplo entre los profesionales de la documentación: Zapopan Martín Muela Meza, "Ley de Acceso a la Información, Bibliotecarios y Archivistitas", *El Heraldo de Chihuahua*, 2 y 3 de agosto de 2001, accesible en: <http://eprints.rclis.org/archive/00003599/01/ley.pdf>. Fecha de consulta: 20-10-2005. Y desde otros sectores profesionales: Jorge Carpizo, Ernesto Villanueva, "Derecho a la información en México: propuestas para su regulación", en *Revista mexicana de comunicación*, Núm. 68 (marzo-abril 2001).

4. LA REGULACIÓN NORMATIVA

Sinaloa ha sido un Estado pionero en la regulación de estas cuestiones y cuenta con la que probablemente ha sido la primera ley sobre acceso a la información pública, aun antes de que apareciese la ley federal.

Así el 25 de abril de 2002 el Gobernador firmó en Culiacán Rosales (capital del Estado federado de Sinaloa) el Decreto número 84° por el que se aprobaba la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa (LAIPES), publicada P.O. 51 de 26 de abril de 2002. La Ley está formada por 62 artículos, además de seis artículos transitorios, divididos en los siguientes capítulos.¹²

- Disposiciones generales.
- De la información mínima que debe ser difundida de oficio por las entidades públicas.
- De la promoción de una cultura de apertura.
- De la información reservada y de la confidencial.
- Del procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública.
- Del ejercicio del derecho de *habeas data*.
- De la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.
- Recursos de inconformidad y revisión.
- Faltas administrativas y sanciones.

Precisamente esa norma ha sido destacada como un importante precedente por varios autores, como Dorangélica de la Rocha¹³ o César Valenzuela.¹⁴ Por su parte, Ernesto Villanueva¹⁵ señalaba las características que hacían que fuese una norma modelo, y por ello ha sido seleccionada para este estudio:

12 Accesible en: <http://laip.sinaloa.gob.mx/LAIP/Coordinaciones/CGAIP/marjuridico/leyes/>.

13 Dorangélica de la Rocha, "El derecho de acceso a la información pública y su impacto en los estados de México. Una perspectiva desde la experiencia de Sinaloa", en *Derecho comparado de la información*, núm. 4 (2004), pp. 107-119. Accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/4/art/art6.pdf>. Fecha de consulta: 14-4-2006.

14 César M. Valenzuela Espinoza, "Cultura de la legalidad e información pública: el caso Sinaloa", en *Derecho comparado de la información*, núm. 4 (2004), pp. 141-156. Accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/4/art/art8.htm>. Fecha de consulta: 14-4-2006.

15 Ernesto Villanueva, "Comentarios sobre la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa", en *Derecho comparado de la información*, núm. 2 (2003), pp. 171-181. Accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/cmt/cmt8.pdf>. Fecha de consulta: 14-4-2006.

1. “La Ley abarca un amplio espectro de sujetos obligados a informar”.
2. “Toda persona tiene legitimación activa para solicitar información sin tener que acreditar derechos subjetivos o algún interés jurídico”.
3. “En la Ley se incluye un periodo de 10 días hábiles como máximo para tener una respuesta a una solicitud de información”.
4. Si el peticionario no recibe respuesta en esos 10 días se entiende que su solicitud ha sido aceptada.
5. “La Ley es la única en el mundo democrático que atiende las cuestiones de fondo para generar una cultura ciudadana de la información, en la medida en que establece atribuciones a la Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública para participar en la propuesta de contenidos en el sistema educativo estatal que propicien procesos de democratización de la información en beneficio de los grandes grupos sociales”.
6. “La Ley crea un organismo autónomo de composición ciudadana denominado Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública”.
7. “La Ley introduce un capítulo mínimo de excepciones y dispone de un tiempo límite de reserva de 12 años”.
8. “La Ley establece sanciones puntuales”.

Por su parte el Congreso de la Unión decretó el 30 de abril del mismo año la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), refrendada el 10 de junio de 2002 por el Presidente de la República. Compuesta por 64 artículos y 11 transitorios, esta ley se encuentra dividida en cuatro títulos, que a su vez (en los dos primeros casos) se subdividen en capítulos.¹⁶

- Título primero: Disposiciones comunes para los sujetos obligados.
 - Disposiciones generales.
 - Obligaciones de transparencia.
 - Información reservada y confidencial.
 - Protección de datos personales.
 - Cuotas de acceso.
- Título segundo: Acceso a la información en el poder ejecutivo federal.
 - Unidades de enlace y comités de información.
 - Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
 - Del procedimiento de acceso ante la dependencia o entidad.

16 Véase: México, *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, accesible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html>.
Fecha de consulta: 14-4-2006.

- Del procedimiento ante el Instituto.
- Título tercero: Acceso a la información en los demás sujetos obligados.
- Título cuarto: Responsabilidades y sanciones.

Como se puede observar fácilmente ambas leyes son complementarias, pues la federal sólo afecta a organismos de la Unión y la otra a los de un Estado concreto, por lo que sería deseable que, siguiendo el ejemplo sinaloense, los demás estados que aún no lo hayan hecho regulasen de igual manera el acceso a la información pública.

5. ANÁLISIS COMPARATIVO DE LAS LEYES SOBRE ACCESO A LA INFORMACIÓN

La Ley de Sinaloa va perfilando la regulación en lo referente a información de los poderes públicos con el objetivo genérico de “garantizar el derecho de acceso a la información pública” (art. 1), y por lo tanto es concebida como una manera de poder ejercer un derecho que, desde ese momento, se concede de forma genérica a cualquier ciudadano (según se indica en el art. 2: “a toda persona de saber y acceder”).

Al igual que ocurre con el Estado de Sinaloa, en la ley federal se marca el objetivo genérico de “garantizar el acceso de toda persona a la información” (art. 1), aunque parece intentar ir más allá al indicar que para ello se habrá de “proveer lo necesario”; es decir, parece deducirse que los legisladores han tenido presente que no basta con establecer el principio genérico de acceso a la información, sino que para que dicho derecho se pueda ejercer plenamente las autoridades públicas habrán de mediar (ya veremos después cómo) para que se pueda realizar plenamente el mero principio teórico.

Mendel,¹⁷ al comprobar el gran desarrollo producido en los últimos años (donde, por ejemplo, se ha pasado, de 1990 donde sólo 13 países contaban con leyes de acceso a la información, a más de 60 a mediados de la primera década de este siglo, además del creciente interés de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales) habla de “revolución informativa”. El mismo autor¹⁸ (2003) considera la libertad de información

17 Toby Mendel, “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 8 (2006), pp. 3-15, p. 4, accesible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/8/art/art1.pdf>.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

18 Toby Mendel, “Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 1 (2003), pp. 41-74. Accesible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt3.pdf>.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

como un derecho humano fundamental que ya está protegido internacionalmente por instrumentos del derecho público internacional y que se está recogiendo en legislaciones nacionales.

En los últimos años el derecho de las personas a acceder a la información en poder del gobierno se ha ido afianzando como uno de los principios fundamentales del derecho, al tiempo que se ha ido poniendo de manifiesto la necesidad de contar con leyes orgánicas que regulasen tal derecho y estableciesen los elementos que había que recoger y desarrollar en las mismas, que según Saba¹⁹:

- Se trata de un derecho individual que es un prerequisite para el desarrollo de un sistema político democrático.
- Este derecho debe tener un reconocimiento constitucional (implícito o explícito).
- Este derecho está en relación con la idea de que la información es “propiedad” de la ciudadanía, puesto que se obtiene, produce o almacena con dineros públicos.

Además, también en el artículo primero, se delimita a qué tipo de información se podrá acceder (con algo más de detalle que en el caso sinaloense): “información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal”. De donde podemos destacar dos elementos fundamentales: por un lado se hace referencia expresa a las instituciones a las que afecta la norma, es decir, cualquier organismo federal, aun cuando esté dotado de autonomía; y, por otro, y esto es de suma importancia, se generaliza a toda información “en posesión”, sin que necesariamente haya debido ser elaborada por los propios entes federales. Este último aspecto se detalla aún más en el caso de Sinaloa indicando que se tratará de la información “creada, administrada o en posesión” (art. 2), si bien, no parece que añadan nada especialmente relevantes los dos primeros términos.

Tanto para el caso del Estado de Sinaloa (art. 2), como para el Federal (art. 6) se recoge que “en la interpretación de esta Ley se deberá favorecer el principio de publicidad de la información”, con lo que establece un principio de derecho genérico para la futura orientación que se pueda dar por parte de instancias judiciales o administrativas a favor de la transparencia informativa y de

19 Roberto Saba, “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 3 (2004), pp. 145-185, pp. 161-162. Accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoi/cont/3/art/art7.htm#N>. Fecha de consulta: 14-4-2006.

su difusión, principio que debe primar sobre cualquier otro (con las excepciones que son recogidas posteriormente, como la privacidad del derecho a la intimidad en el caso de datos personales, por ejemplo) en los países regidos por sistemas políticos representativos, de derecho, con división de poderes e imbuidos de principios democráticos. En este sentido se refuerza el principio del derecho de acceso a la información, para evitar que las “excepciones” (argumentando principios como el “secreto de estado”) puedan limitar el principio fundamental.

El principio anteriormente mencionado se considera de tal importancia que la Ley de Sinaloa (art. 3) indica que “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”, con las debidas limitaciones para el caso de datos de carácter personal o de información política (en cuyo caso el derecho sólo se aplicaría en el caso de Sinaloa para ciudadanos mexicanos). No existe una especificación tan clara en el caso de la Ley Federal, lo que nos hace pensar en una conciencia más clara por parte de los legisladores sinaloenses del principio de libre acceso a la información, como un derecho.

Además del objetivo y del principio general se establecen una serie de objetivos que se pretenden alcanzar, y que según la LFTAIPG (art. 4) serían textualmente los siguientes:

- Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos.
- Transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información que generan los sujetos obligados.
- Garantizar la protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados.
- Favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que éstos puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados.
- Mejorar la organización, clasificación y manejo de los documentos.
- Contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de derecho.

Estos objetivos son muy similares a los de la Ley de Sinaloa, aunque en ésta se hace también hincapié en las ventajas que traerá para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, favorecer la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y garantizar el principio de publicidad. Además la Ley Federal parece estar encaminada hacia cuestiones más concretas y la aplicación práctica de los principios teóricos. De nuevo, en el caso sinaloense, el

legislador parece ver la importancia de la Ley y se acerca más a la perspectiva del ciudadano que a la de la Administración.

En ambas normas se detalla el conjunto de instituciones a las que afectaría la regulación. Para Sinaloa se entendería por “entidad pública”, referida lógicamente al ámbito estatal (art. 5, apartado IV):

- El Poder Legislativo (Congreso, Diputación Permanente y cualquier otra dependencia).
- El Poder Ejecutivo (Gobernador y la Administración Pública estatal y paraestatal).
- El Poder Judicial.
- Los tribunales administrativos.
- Los ayuntamientos y todas sus dependencias y entidades.
- Los órganos autónomos y otras entidades de interés público.
- Los partidos y organizaciones políticas.
- Las personas cuando realicen gasto público o reciban algún subsidio o subvención.

La Ley Federal, por su parte, establece que las entidades públicas serían (art. 3, apartado XIV):

- El Poder Ejecutivo Federal, la Administración Pública Federal y la Procuraduría General de la República.
- El Poder Legislativo Federal.
- El Poder Judicial de la Federación y el Consejo de la Judicatura Federal.
- Los órganos constitucionales autónomos.
- Los tribunales administrativos federales.
- Cualquier otro órgano federal.

Ambas normas se encargan de aclarar determinados conceptos, entre los cuales hay que tener especialmente en cuenta las definiciones que nos ofrecen sobre información, información pública y documento. La LFTAIPG define información (art. 3, apartado V) como: “La contenida en los documentos que los sujetos obligados generen, obtengan, adquieran, transformen o conserven por cualquier título”, lo cual parece igualar inexorablemente los conceptos de información y documento. Por su parte la Ley de Sinaloa perfila un poco más el concepto y por información pública entiende (art. 5, apartado V): “Todo registro, archivo o cualquier dato que se recopile, mantenga, procese o se encuentre en poder de las entidades públicas a que se refiere esta Ley”, pero no hace mención expresa al término documento.

La Ley Federal es la única que ofrece una definición de documento, seguramente como forma de ampliar la pobre información que ofrece sobre el concepto de información, hela aquí (art. 3, apartado III):

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.

Como se puede comprobar predomina una definición de documento más próxima a la Archivística que a la Ciencia de la Información Documental, pues se trata fundamentalmente de tipos documentales más característicos de la tramitación de expedientes administrativos.

En ambos casos se detalla la información mínima, que con el objetivo de garantizar la transparencia debe ofrecer cualquier organismo público, que según el art. 7 de la Ley Federal serían:

- La estructura orgánica.
- Las facultades.
- Las metas y objetivos.
- Los servicios que ofrece.
- El directorio de servidores públicos y su remuneración mensual.
- La dirección (de correo convencional y electrónica) de la unidad de enlace (organismo encargado de ofrecer la información y garantizar todo lo necesario para que el flujo informativo sea el adecuado).
- Los trámites, requisitos y formatos.
- Información sobre el presupuesto y su ejecución.
- Los resultados de las auditorías.
- Los programas de subsidio.
- Las concesiones, permisos o autorizaciones.
- Las contrataciones (especificando las obras o servicios contratados, el monto, el nombre del contratista y los plazos).
- El marco normativo que le afecta.
- Los informes que se generen por disposición legal.
- Los mecanismos de participación ciudadana.
- Cualquier otra información que se considere relevante, especialmente aquélla que más demanden los ciudadanos (una vez realizados estudios estadísticos sobre el particular).

Además, para otras instituciones más concretas se deberá publicar:

- Las sentencias (aunque sin los datos de las partes en caso de que éstas se nieguen), en el caso de los tribunales (art. 8).
- Los informes de los partidos políticos (art. 11).

El art. 9 de la Ley de Sinaloa recoge igualmente la información mínima que de oficio debe ofrecer una unidad administrativa, que sería básicamente la misma que en el caso anterior, aunque con algunas modificaciones. Así detalla, en lo referente al marco normativo, que se deberá indicar “El periódico oficial, decretos administrativos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de observancia general”, así como los “manuales de organización”; indica igualmente que se publicarán los informes de los partidos políticos, así como “las controversias entre poderes públicos”, “dictámenes sobre iniciativas que se presenten en el Congreso” e “información anual de actividades”. De nuevo podemos observar el interés de la ley estatal por ampliar derechos, que no están tan especificados en el caso federal.

Además de especificar la información mínima que debe ofrecer la Administración, se establece una serie de preceptos que faciliten el acceso a dicha información. Según la Ley Federal (art. 9):

- La información deberá estar disponible por medios electrónicos de acceso local y en línea por vía remota (aspectos que se dejan pendientes de regular por un reglamento posterior y por las directrices del instituto que, como veremos, se deberá crear al efecto).
- Las unidades administrativas deberán contar con los medios informáticos necesarios para consultar la información directamente o imprimirla.
- Las mismas deberán ofrecer ayuda a los usuarios, así como asistencia en los servicios que prestan.
- La información se deberá publicar de manera “que facilite su uso y comprensión” y deberá ser de calidad, veraz, oportuna y fiable.

A lo que la Ley de Sinaloa añade que se deberá contar con “formatos sencillos, entendibles y claros” y se realizarán “actualizaciones periódicas de la información” (art. 13). Además establece ciertos procedimientos para los demandantes de información (art. 8, párrafo tercero): “Quienes soliciten información pública tienen derecho, a su elección, a que ésta les sea proporcionada de manera verbal o por escrito y a obtener por cualquier medio la reproducción de los documentos en que se contenga”; aunque eso sí, sin la obligatoriedad, de procesar esa información u ofrecerla en otro formato distinto al que

esté en la unidad administrativa concreta. También es de interés señalar que se introduce la palabra “Internet” (art. 14), aunque la podemos considerar como implícita en la normativa federal al hacer mención a “medios remotos o locales de comunicación electrónica” (art. 9). De nuevo, la mayor especificidad en el caso de la norma federal indica una perspectiva más aperturista, más cercana a la sociedad civil.

La necesidad de que la información se encuentre en formato electrónico está claramente manifestada por parte del legislador sin ningún tipo de dudas, según el párrafo segundo del art. 9 de la Ley Federal: “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.” Por su interés desde el punto de vista bibliotecológico (al hacer mención a la función social de los depósitos del saber que son las bibliotecas) hay que mencionar el párrafo tercero del art. 14 de la Ley de Sinaloa que indica que “En las entidades públicas, así como en las bibliotecas y archivos públicos a cargo del Estado y de los Municipios se preverá la instalación de un mínimo equipo de cómputo que facilite el acceso a la información básica, garantizada en este capítulo.”

Mientras que la Ley Federal habla de “unidades de enlace”, la LAIPES utiliza un concepto menos institucionalizado “servidores públicos encargados de gestionar y resolver las solicitudes de información pública”, aunque hemos de señalar que en todo caso la eficacia en uno u otro caso no dependerá tanto de la asignación de un nombre específico para dicha tarea, sino de la voluntad y liberación de recursos públicos que la hagan efectiva.

Como hemos señalado al principio de este epígrafe, se trata de garantizar la publicidad de la información; sin embargo, este principio general ha de tener ciertos límites y así lo recogen ambas normas. La Ley de Sinaloa indica explícitamente (art. 8, párrafo 2) que: “Toda la información en poder de las entidades públicas estará a disposición de las personas, salvo aquella que se considere como reservada o confidencial.”, en su artículo 7, la Ley Federal se expresa en términos similares.

Para poder establecer las restricciones pertinentes, en los casos de información reservada y confidencial, es necesario establecer un listado de supuestos a los que no se le aplicaría el principio general de publicidad de la información. Según la Ley Federal sería información reservada (art. 13 y 14):

- La que por ley sea considerada como confidencial, reservada, comercial reservada o gubernamental confidencial.
- Los secretos comercial, industrial, fiscal, bancario o fiduciario.

- Las averiguaciones previas y los expedientes judiciales (en estos casos se entiende que pasado un determinado tiempo esta información podrá pasar a ser pública, aunque se sigan manteniendo determinados datos como información confidencial).
- Los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos, hasta la resolución definitiva.
- La que contenga las recomendaciones de los servidores públicos, hasta que se adopte una decisión definitiva.
- La que pueda comprometer la seguridad pública o nacional.
- La que pueda perjudicar las relaciones internacionales.
- La que pueda dañar la estabilidad económica.
- La que pueda poner en riesgo la vida, seguridad o salud de cualquier persona.
- La que pueda causar un perjuicio en la persecución de delitos, cumplimiento de las leyes, impartición de justicia, control migratorio o recaudación de impuestos.

Por su parte, sería información confidencial (art. 18):

- La que los particulares entreguen con tal carácter.
- Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión.

El artículo 20 de la Ley de Sinaloa (que recoge algunos de los apuntados más arriba) señala otros supuestos no indicados específicamente en la Ley Federal:

- Información sobre estudios y proyectos cuya divulgación pueda causar daños al interés del Estado.
- Información que pueda generar una ventaja personal indebida en perjuicio de un tercero.

Todo esto con la salvedad, según la Ley Federal, de que no se podrá considerar información reservada aquélla destinada a la investigación de violaciones de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad (art. 14), que pasado un determinado tiempo podrá ser desclasificada (art. 15), que el Instituto tendrá acceso a la información reservada y confidencial para decidir sobre su desclasificación o posible acceso (art. 17), que las unidades administrativas elaborarán semestralmente índices de expedientes reservados (art. 17) y, como norma general, que a los 12 años toda información deberá

ser desclasificada (con las debidas excepciones). Aspectos que no son especialmente novedosos, sino que más bien parecen repetir lo ya indicado en los artículos 23 y 24 de la Ley de Sinaloa. Lo que sí es destacable es que en ambos casos se pone de manifiesto un carácter avanzado en la defensa de los derechos humanos, como ha puesto de manifiesto Doyle.²⁰ al señalar que, por ejemplo, en la normativa de los Estados Unidos de Norteamérica no se incluye nada parecido.

Ambas normas (capítulo IV en la Ley Federal y capítulo sexto en la LAIPES) se ocupan específicamente de los datos personales. En el caso de Sinaloa como un derecho propio conceptualizado como *habeas data*, que es definido en el art. 5, apartado III como “La garantía de tutela de la privacidad de datos personales en poder de las entidades públicas”.

Únicamente la LFTAIPG establece una definición de datos personales como (art. 3, apartado II):

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.

Como salvaguarda de este tipo de información, la Ley Federal establece (art. 20) una serie de cautelas que habrán de tomar las unidades administrativas al tratarla, que son básicamente:

- Establecer procedimientos para acceder y corregir los datos.
- Dar a conocer sus políticas de protección de datos personales.
- Formar a los funcionarios en el tratamiento de este tipo de información.
- Tratar datos personales únicamente cuando sea pertinente.
- Informar a los ciudadanos de quienes se recaban los datos, de los propósitos concretos.
- Procurar que los datos estén actualizados y sean exactos.
- Sustituir o rectificar de oficio los datos inexactos.
- Tomar las medidas necesarias para garantizar la seguridad de los datos, y evitar su alteración, pérdida, transmisión y acceso no autorizado.

20 Kate Doyle, “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 2 (2003), pp. 161-170, Accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/2/cmt/cmt7.pdf>. Fecha de consulta: 14-4-2006.

- Facilitar (mediante la correspondiente unidad de enlace) gratuitamente (excepto gastos de envío) los datos personales propios de los interesados, solicitados por ellos o sus representantes, en un plazo máximo de diez días hábiles (art. 24).

La LAIPES que, como queda dicho, trata esta cuestión fundamentalmente como un derecho de los ciudadanos que debe proteger la ley, establece además determinados supuestos en los que los administrados no tienen obligación de ofrecer sus datos (un aspecto más de la perspectiva ciudadana de esta norma), el artículo 33 indica textualmente:

La información que contenga datos personales debe sistematizarse en archivos elaborados con fines lícitos y legítimos. Salvo en el caso de información necesaria para proteger la seguridad pública o la vida de las personas, no deberá registrarse ni se obligará a las personas a proporcionar datos que puedan originar discriminación, en particular información sobre el origen racial o étnico, preferencia sexual, opiniones políticas, convicciones religiosas, filosóficas o de otro tipo, o sobre la participación en una asociación o la afiliación a una agrupación gremial.

En lo referente a los costos que los administrados tendrían que pagar por obtener la información, éstos están regulados en los artículos 28 (Sinaloa) y 27 (Federal) y en ambos casos se indica que no podrán ser superiores a la suma del costo de envío y del costo de materiales utilizados en la reproducción de la información.

Para materializar el derecho genérico de acceso a la información es necesario contar con un procedimiento determinado. Según el art. 40 de la Ley Federal, cualquier interesado la podrá solicitar ante la unidad de enlace (que servirá de intermediaria entre el solicitante y la entidad administrativa) mediante escrito libre o en formularios que elabore el Instituto. En dicha solicitud se hará constar al menos:

- Nombre y señas del solicitante.
- Descripción de los documentos que solicita.
- Otros datos pertinentes.

Y opcionalmente la modalidad por la que se quiere acceder a la información. La LAIPES establece un procedimiento similar al Federal.

Más significativo es que ambas normas ordenan la creación de instituciones específicamente encargadas de garantizar y regular el derecho de acceso a la información. Así, la Ley Federal, título segundo, capítulo 1, regula las unidades de enlace y los comités de información.

Las unidades de enlace, que serán designadas por los titulares de cada una de las unidades administrativas, se ocuparán de (art. 28):

- Recabar, actualizar y difundir la información.
- Tramitar las solicitudes de acceso a la información.
- Ayudar a los solicitantes de información.
- Realizar los trámites internos en su dependencia o entidad administrativa.
- Proponer al Comité los procedimientos internos más eficientes para la gestión de las solicitudes de información.
- Proporcionar los funcionarios.²¹
- Elaborar un registro de solicitudes de información.
- Cualquier otra tarea necesaria para garantizar el flujo de información.

Los Comités de Información se encargarán de (art. 29):

- Coordinar y supervisar las acciones de cada dependencia administrativa en lo referente a información pública.
- Instituir procedimientos para la gestión del acceso a la información.
- Confirmar o modificar la clasificación de la información realizada por los titulares de las entidades administrativas.
- Gestionar (mediante la unidad de enlace) la localización de los documentos pertinentes.
- Establecer criterios en materia de clasificación y conservación de documentos (de acuerdo con el Instituto Federal de Acceso a la Información y el Archivo General de la Nación).
- Elaborar programas relacionados con la organización de archivos.
- Elaborar un informe anual que será remitido al Instituto Federal de Acceso a la Información.

En el caso de Sinaloa las peticiones de información se realizarán directamente a la unidad administrativa, sin que se ordene la creación de entidades específicas para facilitar la tarea, como son las unidades de enlace y los Comités de Información para la Administración Federal.

En lo que sí coinciden ambas leyes es en crear un órgano superior encargado de velar por el derecho de acceso a la información, en un caso el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y, en otro, la Comisión Estatal para el Acceso a la Información Pública.

21 En este artículo usamos habitualmente el concepto “funcionario” como sinónimo de “servidor público” (término más usado por la Ley Federal), aun cuando no se trate del concepto restringido de funcionarios de carrera.

El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública es concebido como un órgano dotado de autonomía, con amplias atribuciones y con tres grandes objetivos (art. 33):

- Promover y difundir el derecho de acceso a la información.
- Resolver sobre negativas de solicitudes de acceso a la información.
- Proteger los datos personales.

En ambas normas se regulan también las responsabilidades y sanciones en que pueden incurrir los servidores públicos por negligencia, mal uso de la información, denegación improcedente, difusión de información reservada o confidencial.

En lo que respecta a cuestiones archivísticas, hemos de destacar el art. 32 de la Ley Federal, que otorga una función importante al Archivo General de la Nación al indicar textualmente:

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.

Por su originalidad y la clara voluntad de trascender el ámbito meramente jurídico, hemos de destacar el capítulo tercero de la Ley de Sinaloa que, bajo el significativo título “de la promoción de una cultura de apertura”, enumera una serie de propuestas para que los principios filosóficos que inspiran la norma se difundan al conjunto de la sociedad. Podemos destacar:

- La realización de cursos, seminarios, talleres y otras actividades formativas para que los funcionarios estén debidamente capacitados y con conocimientos actualizados en la cultura de apertura informativa y protección del derecho de *Habeas Data* (art. 16).
- Que se incluyan contenidos y materiales didácticos en los planes y programas de estudio en la educación preescolar, primaria, secundaria, normal y para la formación de maestros (art. 17).
- Que las universidades realicen actividades que pongan énfasis en la

importancia social del derecho de acceso a la información pública (art. 18).

- Que en todo ello colabore la Comisión, especialmente en la creación “de un centro de investigación, difusión y docencia sobre derecho de acceso a la información pública que promueva la socialización de conocimiento sobre el tema”.

Creemos que se trata de una muestra de la voluntad de que los principios no se queden en el papel y de que la norma llegue al conjunto de la sociedad, haciendo partícipe a la ciudadanía de los aspectos recogidos en la misma. Aunque se trata de una aproximación algo tímida, lo cierto es que se avanza en el camino de las leyes integrales que recogen no sólo aspectos normativos, sino también disposiciones que afecten a los poderes públicos (en general, pero especialmente al poder ejecutivo) y a distintos organismos, instituciones educativas, entidades o asociaciones, para potenciar políticas que permitan una aplicación efectiva de las normas y que generen un cambio en la sociedad civil.

6. DESARROLLO Y APLICACIÓN DE LAS NORMAS

El artículo transitorio segundo de la Ley Federal indica que, como muy tarde, un año después de la entrada en vigor de la Ley, ya se deberá haber publicado la información básica que tendría que ofrecer toda unidad administrativa (recogida en el art. 7). El transitorio tercero señala que en un periodo máximo de 6 meses deberían ya estar designadas las unidades de enlace y los miembros de los Comités.

Además, en un tiempo máximo de un año las unidades administrativas federales que no fuesen estrictamente del Poder Ejecutivo Federal (como las Cámaras Legislativas, la Suprema Corte de Justicia de la Nación...) tendrían que publicar los órganos, criterios y procedimientos para ofrecer la información pública. Plazo en el que se debería elaborar el Reglamento de la Ley y el reglamento interior del Instituto Federal de Acceso a la Información. Igual plazo se establecía para que los ciudadanos pudiesen presentar las primeras solicitudes de información.

Finalmente se establecía el día 1 de enero de 2005 para que las unidades administrativas federales completasen “la organización y funcionamiento de sus archivos administrativos”. Una cuestión que de llevarse a la práctica de manera efectiva le otorgaría a México un sistema archivístico digno de encomio, pero que, contando con la experiencia anterior y la desidia por los temas

documentales y archivísticos generalizada en muchos países, no creemos que se vaya a llevar a cabo de manera efectiva, a no ser que se dediquen ingentes cantidades en la mejora del sistema archivístico y en la dotación de personal formado en técnicas documentales.

No parece que, a juzgar por los montos presupuestarios que prevé la Ley que se destinarán a la aplicación de la misma, se vaya a producir un cambio institucional radical en la Administración Pública. Así, no se prevén erogaciones presupuestarias adicionales para el establecimiento de las unidades de enlace y los Comités (artículo transitorio tercero), sino únicamente para el funcionamiento del Instituto Federal de Acceso a la Información. Aunque eso sí, se establece un marco normativo nuevo, con una filosofía muy precisa donde prima el derecho de acceso a la información pública y la protección de los datos de carácter personal como principio general.

En todo caso, desde la aprobación de la LFTAIPG hasta el presente han tenido lugar algunos desarrollos de la norma. Entre éstos podemos destacar los expuestos a continuación.

En primer lugar estaría el preceptivo desarrollo mediante un reglamento que fue aprobado el 10 de junio de 2003 y que abarca los siguientes apartados.²²

- Disposiciones generales.
- Obligaciones de transparencia.
- Publicación de proyectos de leyes y disposiciones administrativas de carácter general.
- Clasificación de información.
- Información reservada.
- Información confidencial.
- Organización de archivos.
- Protección de datos personales.
- Costos por reproducción y envío de información.
- De las Unidades de Enlace y los Comités.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Del procedimiento de acceso a la información.
- De los procedimientos de acceso y corrección de datos personales.
- De los procedimientos ante el Instituto.
- Artículos transitorios.

22 Véase: México, *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, accesible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/lftaipg.htm>.
Fecha de consulta: 18-4-2006.

Pero además, la LFTAIPG ha acarreado la modificación de otras normas para adaptarse al nuevo marco planteado por ésta, entre ellas caben destacar las modificaciones que se están estudiando de:

- La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- La Ley Federal de las Entidades Paraestatales.
- La Ley Federal de Defensoría Pública.
- El Código Fiscal de la Federación.

Además de la nueva Ley Federal de Justicia Administrativa en la Función Pública.

Antes incluso de la aprobación del Reglamento, había sido regulado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública mediante decreto de 20 de diciembre de 2002, que hacía hincapié en la autonomía de dicho organismo y aclaraba distintas cuestiones sobre su funcionamiento y organización.²³ El 15 de abril de 2003 se dio otro paso al aprobarse el Reglamento Interno del Comité de Información de la Secretaría de la Función Pública.

A partir de esa normativa básica se han elaborado otros documentos de menor rango normativo destinados a cubrir cuestiones concretas de procedimientos y normalización administrativos, fundamentalmente los siguientes:

- El Procedimiento para la Atención de Solicitudes de Acceso a la Información de la Secretaría de la Función Pública, que establece las posibles funciones de un ciudadano demandante de información (o de su representante), de una unidad administrativa, de su unidad de enlace y su comité de información, de las diversas actividades y el tiempo máximo calculado en cada fase hasta que se ofrece la información, se le desvía a otra unidad administrativa competente o se le ofrece una explicación fundamentada de los motivos de la denegación (si se trata de información clasificada) y la posible reclamación ante el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- El Manual para la Integración y Funcionamiento de las unidades de enlace y comités de información de las dependencias y entidades de la

23 Véase: México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, accesible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/dof24dic02schcp.html>. Fecha de consulta: 14-4-2006.

Administración Pública Federal, que contiene recomendaciones sobre el funcionamiento de dichos organismos,²⁴

- Las Recomendaciones para la identificación de información reservada o confidencial por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, aprobadas por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública el 27 de marzo de 2003 (*Diario Oficial* de 1 de abril), y donde se listan hasta 228 normas de rango superior aplicables para clasificar la información.

También hemos de señalar que a finales de mayo de 2003 se solicitó a los titulares de los órganos internos de control de las distintas unidades de la Administración Federal, que informasen sobre el cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, con cuya información se puede obtener una visión de conjunto de la aplicación efectiva de la LFTAIPG, especialmente en lo referente a los nuevos órganos que se deben crear en cada unidad administrativa y a la información que han publicado estas unidades.

Para difundir la información sobre acceso a la información pública, la Secretaría de la Función Pública, ha publicado un Portal de transparencia, que ofrece acceso a normativas y diversos documentos sobre el tema que nos ocupa.²⁵

Es igualmente reseñable la campaña de sensibilización social que ha lanzado el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública mediante anuncios publicitarios en distintos medios de comunicación de masas, así como la información que sobre el particular ofrecen algunos de estos medios y su utilización en distintas emisiones para comprobar la eficacia del sistema de información pública en temas de actualidad, como la supuesta utilización de medios de transporte públicos por parte de familiares del presidente de la Unión para fines privados.

La puesta en práctica de la ley federal se puede analizar mediante el estudio de 12 casos resueltos por el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública recogidos en una investigación publicada por Libre Información-Asociación Civil, en relación con los siguientes organismos.²⁶

24 Consúltese: *Manual para la integración y funcionamiento de las unidades de enlace y comités de información de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, en los términos de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (LFTAIPG)*, accesible en:

http://www.funcionpublica.gob.mx/doctos/IFUEYCI_LFTAIPG.pdf.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

25 *Portal de transparencia y acceso a la información*, accesible en:

<http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/>. Fecha de consulta: 4-6-2006.

26 Ernesto Villanueva, Issa Luna Pla (coord.), *La importancia social del derecho a saber*, México D.F., Limac, 2005, accesible en:

<http://www.limac.org.mx/index.php?theme=home>. Fecha de consulta: 25-1-2006.

- Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias.
- Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Luz y Fuerza del Centro.
- Procuraduría General de la República.
- Petróleos Mexicanos Refinación.
- Servicio de Administración Tributaria.
- Secretaría de la Defensa Nacional.
- Secretaría de Marina-Armada de México.
- Secretaría de Relaciones Exteriores.

Además, en otros estados de la Unión se han ido aprobando leyes de acceso a la información pública. Hasta mediados del año 2003 contaban con normativa sobre la materia: Guanajuato, Durango, Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Aguascalientes, Jalisco, Colima, Querétaro y el Distrito Federal y en otros estados estaba en proceso de tramitación.²⁷

La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental ha sido (levemente) modificada por última vez con fecha 11 de mayo de 2004, derogando la fracción I del artículo 22.

Con el fin de garantizar el derecho efectivo de acceso a la información pública, un grupo de trabajo presidido por Ernesto Villanueva ha publicado un manual donde se incluyen los principios que inspiran la Ley, los principios de su articulado, así como procedimientos ante distintas instancias legislativas y administrativas y formularios para poder llevar a cabo una efectiva aplicación de la misma por parte de los ciudadanos mexicanos.²⁸

Sin embargo no hemos de olvidar las trabas que en las actuales sociedades (teóricamente abiertas y democráticas, y donde el acceso a la información debería jugar un papel fundamental) se les están poniendo a un efectivo desarrollo y aplicación de las normas de libre acceso a la información.²⁹

27 Véase la información ofrecida por LIMAC (Libertad de Información-México A.C.), que aboga por el derecho de acceso a la información pública:
<http://www.limac.org.mx>.

28 *Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México D.F., Limac. Accesible en:
<http://www.limac.org.mx/index.php?theme=home>. Fecha de consulta: 25-1-2006.

29 Véase en este sentido, para el caso mexicano, por ejemplo, Laura Poy Solano, "Las sociedades de la información, en riesgo de ser un "espejismo" neoliberal", *La Jornada*, 10 de enero de 2005. Accesible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2005/ene05/050110/012n1pol.php>.
Fecha de consulta: 14-2-2005. Para otros países: Walter Oppenheimer, "Londres destruye miles de documentos que dejarían de ser secretos el 1 de enero", *El País*, 24 de diciembre de 2004. Para España: Javier Cremades, "Por una nueva política de telecomunicaciones", *El País*, 9 de julio de 2004, p. 69.

Además, no es sólo necesario contar con la modernización electrónica de la Administración, sino que es imprescindible la participación ciudadana para que el acceso a la información sea realmente útil.³⁰

7. CONCLUSIONES

Hemos analizado la primera norma que apareció en México (como ya queda dicho, ha sido elegida por su novedad y por los principios que recoge) que regula el acceso a la información del sector público y la hemos comparado con la ley federal que se promulgó poco después. Ambas han servido para promover el desarrollo de regulaciones en otros estados de la Unión. Esto nos ha servido para ejemplificar con las dos leyes y poder dar a conocer los principios del derecho, las regulaciones y las instituciones implicadas, así como otros aspectos que se detallan en las páginas precedentes.

La accesibilidad es un fenómeno que tiene lugar en medio de la sociedad de la información (o del conocimiento) en que estamos inmersos y que se manifiesta como un imperativo tanto ético (protección de la privacidad y máxima difusión de la información al servicio de la ciudadanía), como político (garantía de accesibilidad a la información que le permita a esa sociedad conocer la Administración Pública y ejercer sus derechos en situación de igualdad para todos los ciudadanos). En todo caso, el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, permite una orientación de las políticas de información en el sentido comentado (apertura, accesibilidad generalizada...).

Todo esto se enmarca obviamente en lo que se ha dado en denominar administración electrónica o gobierno electrónico, que debe garantizar servicios de información, comunicación y transacción, en un proceso constante de readaptación de la tradicional administración pública.

Para la propia administración mexicana todo este proceso se enmarca tanto en el proceso de avance general de la sociedad de la información como en un intento de modernizar las estructuras del país y de superar prácticas de corrupción.

Las normas que se comparan en el estudio establecen principios generales de aplicación: como el derecho de acceso a la información pública (que debe ser aplicado de forma efectiva mediante el despliegue de mecanismos, organismos y políticas específicas que vayan más allá del principio general),

30 Francis Pisani, "‘e-Gobierno’: ¿Modernización o democratización?", *Ciberp@ais*, 2 de septiembre de 2004, p. 2.

la privacidad de los datos personales y las restricciones de acceso a información considerada como privada o confidencial. Posteriormente se fijan objetivos concretos: proveer los medios para que cualquier ciudadano pueda ejercer el derecho de acceso a la información del sector público; avanzar en la transparencia de la gestión de la cosa pública; garantizar la protección de datos personales; favorecer la rendición de cuentas; contribuir al desarrollo del estado de derecho y mejorar la organización de los documentos.

Para ello se define qué es información pública y documento, se detallan las instituciones a las que afecta esta regulación, se establece la información mínima que debe ofrecer cualquier organismo público, y se fijan una serie de preceptos para facilitar el acceso a dicha información. Igualmente se establece qué tipo de información es considerada como reservada y confidencial, aunque se intenta hacer primar el principio general de acceso a la información, que se garantiza otorgándole al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública potestades para desclasificar información, así como no permitiendo que se le otorgue la consideración de información reservada que pueda servir para investigar violaciones de derechos fundamentales, y establecen un periodo de 12 años como fecha para la desclasificación general de los documentos. También se detallan las cautelas que las unidades administrativas deberán tomar para salvaguardar el derecho a la privacidad de datos personales.

En la ley federal se establecen organismos específicos para desarrollar los principios recogidos en la ley, como son las unidades de enlace, los comités de información y el Instituto Federal de Acceso a la Información, y se detalla sus funciones.

También se establecen los costos de acceso (que no podrán ser superiores a los costos de envío y reproducción de la información) y se regulan las responsabilidades y sanciones por hacer un mal uso de la información.

La ley sinaloense hace un intento de ampliar el marco de la ley mencionando la necesidad de promover investigaciones en las universidades, incluir este tipo de contenidos en los planes de estudio de la educación preuniversitaria, etcétera, en una “tímida” aproximación a una ley de tipo integral.

A pesar de que se trata de dos normas similares que recogen principios de derecho equiparables, hemos podido detectar ciertos elementos que nos permiten afirmar que la Ley de Sinaloa es más avanzada, mientras que en la Federal aún se pueden detectar elementos más “tradicionales” y que dejan entrever una administración menos abierta al ciudadano. En el primer caso nos parece que se intenta legislar desde la perspectiva de la sociedad civil y no tanto del poder público; en el caso de la LFTAIPG esto parece menos evidente y se ha perdido la oportunidad de especificar algunos principios de

libre acceso a la información, el compromiso de la administración o la potenciación de políticas de libertad de información (a pesar de que en el título aparece la palabra “transparencia”).

En los meses posteriores a su promulgación comenzaron a desarrollarse los preceptos contenidos en las normas: se crearon los organismos previstos y comenzaron a funcionar y se establecieron recomendaciones y manuales de procedimiento. Igualmente se ha creado un Portal de Transparencia y se han lanzado campañas en los medios de comunicación para informar a la ciudadanía. En otros estados se han desarrollado también normas similares.

Sin embargo aún no se han producido todos los beneficios que una ley de este tipo puede proporcionar, tanto por la inercia de la propia administración o de “grupos” interesados en mantener el monopolio sobre determinada información para ser usada en beneficio propio, como por el desconocimiento y desinterés de parte de la ciudadanía sobre las ventajas que les permite reportar una administración eficaz, abierta, ágil, transparente, segura y que garantice los derechos fundamentales. E igualmente por el aún escaso interés que entre los profesionales de la información documental ha despertado el movimiento del libre acceso a la información del sector público. Un desinterés que debe cambiar si queremos una administración pública moderna y al servicio del ciudadano. Pues el desarrollo de estas prácticas supone un reto para los profesionales de la información que ven cómo se está produciendo una proliferación de nuevos soportes y se hace necesaria la unificación de criterios de trabajo profesional, en los que prime la garantía de conservación, acceso y difusión de la información, independientemente del tipo documental en que se manifieste dicha información.

Además es necesario continuar realizando investigaciones que analicen las distintas normas existentes para poder obtener conclusiones con una base más amplia. E igualmente parece necesario realizar estudios sobre la implantación y desarrollo real de las leyes de acceso a la información pública y de los planes de desarrollo de la administración electrónica.

FUENTES

Caridad Sebastián, Mercedes (coordinadora), *La sociedad de la información: política, tecnología e industria de los contenidos*, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, Universidad Carlos III de Madrid, 1999.

Carpizo, Jorge; Villanueva, Ernesto, “Derecho a la información en México: propuestas para su regulación”, en *Revista mexicana de comunicación*, núm. 68 (marzo-abril 2001).

- Comisión Europea, *La información del sector público: Un recurso clave para Europa. Libro verde sobre la información del sector público en la sociedad de la información*, Com(1998) 585.
- Cremades, Javier, “Por una nueva política de telecomunicaciones”, en *El País*, 9 de julio de 2004.
- Doyle, Kate, “Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental”, *Derecho comparado de la información*, núm. 2 (2003), accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/cmt/cmt7.pdf>.
Fecha de consulta: 14-4-2006.
- España. Ministerio de Administraciones Públicas, *Una nueva administración al servicio de los ciudadanos: Libro blanco para la mejora de los servicios públicos*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 2000.
- LIMAC: Libertad de Información-México A.C., accesible en: <http://www.limac.org.mx>.
Fecha de consulta: 4-6-2006.
- Manual ciudadano para la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México D.F., Limac, accesible en: <http://www.limac.org.mx/index.php?theme=home>. Fecha de consulta: 25-1-2006.
- Manual para la integración y funcionamiento de las unidades de enlace y comités de información de las dependencias y entidades de la Administración pública federal, en los términos de la Ley federal de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (LFTAIPG)*, accesible en: http://www.funcionpublica.gob.mx/doctos/IFUEYCI_LFTAIPG.pdf.
Fecha de consulta: 14-4-2006.
- Mendel, Toby, “Consideraciones sobre el estado de las cosas a nivel mundial en materia de acceso a la información”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 8 (2006), accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/8/art/art1.pdf>.
Fecha de consulta: 14-4-2006.
- Mendel, Toby, “Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 1 (2003), pp. 41-74, accesible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/1/cnt/cnt3.pdf>.
Fecha de consulta: 14-4-2006.
- Merlo Vega, José Antonio; Merlo Vega, María Jesús, “La Administración como proveedora de información en línea”, en: *Comunicación presentada en las V Jornadas sobre tecnologías de la información para la modernización de las administraciones públicas*, publicada el 29 de diciembre de 1998. Accesible en: <http://exlibris.usal.es/merlo/escritos/tecnimap.htm>.
Fecha de consulta: 20-1-2006.

- México. *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, accesible en:
<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/inicio.html>.
 Fecha de consulta: 14-4-2006.
- México. *Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, accesible en:
<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/leyinfo/lftaipg.htm>.
 Fecha de consulta: 18-4-2006.
- México. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Informe de labores que presente el C. Francisco Barrio Terrazas, Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo*. México, D.F., a 31 de marzo de 2003, accesible en:
http://www.funcionpublica.gob.mx/doctos/informe03/informe_final.pdf.
 Fecha de consulta: 2-6-2006.
- México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Decreto del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública*, accesible en:
<http://www.funcionpublica.gob.mx/leyes/dof24dic02schcp.html>.
 Fecha de consulta: 14-4-2006.
- Muela Meza, Zapopan Martín, “Ley de Acceso a la Información, Bibliotecarios y Archivistas”, en *El Heraldo de Chihuahua*, 2 y 3 de agosto de 2001, accesible en:
<http://eprints.rclis.org/archive/00003599/01/ley.pdf>.
 Fecha de consulta: 20-10-2005.
- Oppenheimer, Walter, “Londres destruye miles de documentos que dejarían de ser secretos el 1 de enero”, en *El País*, 24 de diciembre de 2004.
- Pinto Molina, María; Gómez Camarero, Concepción, *La ciberadministración española en la sociedad de la información: retos y perspectivas*, Gijón, Trea, 2004.
- Pisan, Francis, “e-Gobierno”: ¿Modernización o democratización?, en *Ciberp@ais*, 2 de septiembre de 2004.
- Portal de transparencia y acceso a la información*, accesible en:
<http://www.funcionpublica.gob.mx/pt/>.
 Fecha de consulta: 4-6-2006.
- Poy Solano, Laura, “Las sociedades de la información, en riesgo de ser un “espejismo” neoliberal”, en *La Jornada*, 10 de enero de 2005, accesible en:
<http://www.jornada.unam.mx/2005/ene05/050110/012n1pol.php>.
 Fecha de consulta: 14-2-2005.
- Ramos Simón, Luis Fernando, “La reutilización de la información del sector público. Aproximación al contenido de la propuesta de directiva 2002”, en *Revista general de información y documentación*, vol. 13 : núm. 2 (2003).

Rocha, Dorangélica de la, “El derecho de acceso a la información pública y su impacto en los estados de México. Una perspectiva desde la experiencia de Sinaloa”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 4 (2004), accesible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/4/art/art6.pdf>.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

Saba, Roberto “El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 3 (2004), pp. 145-185, pp. 161-162., accesible en:

http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/3/art/art7.htm#N*.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

Sinaloa (México), *Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa*, accesible en:

<http://laip.sinaloa.gob.mx/NR/rdonlyres/CDC245B8-39DA-493E-BD07-DD27371E09FB/0/INFORMACIONDEC0842002.doc>.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

Valenzuela Espinoza, César M., “Cultura de la legalidad e información pública: el caso Sinaloa”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 4 (2004), accesible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoinc/cont/4/art/art8.htm>.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

Villanueva, Ernesto, “Comentarios sobre la Ley de Acceso a la Información Pública del Estado de Sinaloa”, en *Derecho comparado de la información*, núm. 2 (2003), accesible en:

<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoinc/cont/2/cmt/cmt8.pdf>.

Fecha de consulta: 14-4-2006.

Villanueva, Ernesto; Luna Pla, Issa (coord.), *La importancia social del derecho a saber*, México D.F., Limac, 2005, accesible en:

<http://www.limac.org.mx/index.php?theme=home>.

Fecha de consulta: 25-1-2006.

