

ACCESO A LA INFORMACIÓN: GARANTÍA CIUDADANA EN UNA ÉPOCA DE RENDICIÓN DE CUENTAS. ESPECIAL REFERENCIA AL CASO MÉXICO

Autor: Mtra. Ximena Puente de la Mora

ABSTRACT. El acceso a la información pública se ha convertido en un derecho fundamental en México al incorporarlo en la reciente reforma constitucional del artículo 6º, mismo que desarrolla la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental la cual tiene como objetivos primordiales transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas, otorgar a toda persona posibilidad de acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos, y también mejorar la organización de la documentación pública.

SUMARIO I. Introducción. II. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. III. Excepciones de acceso a la información pública: información reservada, confidencial, datos personales, información parcialmente reservada. IV. Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI). VI. Consideraciones finales. VII. Fuentes consultadas.

I. INTRODUCCIÓN.

En esta época en la que la sociedad en general se encuentra inmersa en los descubrimientos científicos y tecnológicos, sobretodo con la expansión del Internet, lo que ha significado una nueva revolución en materia de comunicación, que trae consecuencias desde el propio proceso de integración social, el cultural, económico y también en el productivo, a tal grado que parece que existe un consenso para definir a “la información como valer central”.¹

Sin embargo al hablar de información como valor central nos referimos a un tema sumamente complejo el cual necesariamente tenemos que delimitar. Así podemos hablar por ejemplo de la información y su relación con bases de datos, con el tema de la privacidad en cualquiera de sus manifestaciones (en el

¹ Véase Martínez Martínez, Ricard, *Una aproximación a la autodeterminación informativa*, Madrid, Thomson Civitas, 2004, pp. 45 y ss.

domicilio, en las comunicaciones, entre otros), además de que podemos relacionar este concepto con el tema del acceso a la información, es ahí donde queremos centrar este trabajo.

Debemos iniciar nuestro trabajo con la aclaración de que el derecho a la información en sentido amplio y como garantía fundamental comprende, de acuerdo al posicionamiento de Jorge Carpizo y Ernesto Villanueva tres aspectos básicos a saber²:

1. *El derecho a atraerse de información.* Incluye las facultades de acceso a los archivos, registros y documentos públicos y la decisión de qué medio se lee, se escucha o se contempla.
2. *El derecho a informar.* Comprende las libertades de expresión y de imprenta y el de constitución de sociedades y empresas informativas.
3. *El derecho a ser informado.* Incluye las facultades de recibir información objetiva y oportuna, la cual debe ser completa, y con carácter universal, sin exclusión alguna.

La importancia de este tema radica en que el derecho de acceso a la información pública, como una de las vertientes del derecho a la información en sentido amplio, ha convertido a México en un referente internacional por dos razones: primera, por su diseño institucional ya que en virtud de la LAI se crea al Instituto Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental (IFAI), como un órgano “encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho 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”,³ y segunda, y por el contenido normativo tanto de esta ley federal como de las leyes estatales en la materia que coinciden en sus postulados básicos de normatividad.

² Cfr. Carpizo, Jorge y Villanueva Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo, *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, pp. 71 – 102. Véase también Villanueva Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004, pp. 9 y ss.

³ Artículo 33 de la LAI del 30 de abril de 2002.

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

Como decíamos esta ley Federal de reciente publicación⁴ representa un avance significativo en materia de acceso a la información o “transparencia” gubernamental, puesto que anteriormente a su publicación, los gobiernos federales (y locales) tenían prácticamente una discrecionalidad casi absoluta respecto al manejo de toda su información, incluida la financiera (sueldos, destino de los recursos monetarios, utilización de los mismos) y la relativa a su propia organización (desde su organigrama, tipos de contrataciones, áreas de trabajo, entre otros). Este logro del gobierno federal impulsado por el Presidente Vicente Fox no se debió a cuestiones fortuitas en la planeación gubernamental, sino a la necesidad que la ciudadanía y las organizaciones no gubernamentales advertían, a raíz de la discrecionalidad que se había manejado por las autoridades hasta esa fecha.⁵

Así, en el 2002 se aprueba por unanimidad en el Congreso esta Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (en adelante LAI), que incluye como objetivos primordiales transparentar la gestión pública mediante la difusión de la información y favorecer la rendición de cuentas, otorgar a toda persona (no sólo a ciudadanos) la posibilidad de acceder a esta información mediante procedimientos sencillos y expeditos, mejorar la organización de la documentación, y también “garantizar la

⁴ Diario Oficial de la Federación, 11 de junio de 2002.

⁵ Recordemos la “partida secreta” que establecía la Constitución mexicana sin la obligación de rendir cuentas. Se estima que el Presidente Carlos Salinas de Gortari durante sus seis años en el poder gastó unos 858 millones de dólares (unos 390 mil dólares diarios) sin que sepamos a qué los dedicó. Además podemos citar la controversia por el Derecho a la Información: Caso Alianza Cívica y la Presidencia de la República de Ernesto Zedillo, en donde la organización no gubernamental llamada Alianza Cívica creó el proyecto “Adopte un funcionario” en donde se invitaba a los miembros a vigilar la actuación de los funcionarios públicos, siendo el Presidente de la República en funciones, Ernesto Zedillo, el primer funcionario sujeto a fiscalización. Se hicieron dos peticiones, la primera el 29 de marzo de 1995 en donde se solicitaba el organigrama completo y las funciones de todas las oficinas y asesores del Presidente, la forma de ejercicio de su presupuesto, el monto al que ascendía el ingreso mensual del Presidente, las condiciones bajo las cuales haría pública su declaración patrimonial. En segunda petición formulada el 18 de abril de ese mismo año, se solicitó la información sobre las características de apoyo que en forma pecuniaria había proporcionado la Presidencia de la República al Centro Internacional de Prensa y a la Asociación de Corresponsales extranjeros. Ante el silencio de las autoridades, el 26 de marzo Alianza Cívica presentó una demanda de Amparo con el requerimiento de la primera petición formulada ante el Juzgado Quinto de Distrito en materia Administrativa del Distrito Federal. La sentencia respectiva obligó a la Presidencia de la República a proporcionar la información requerida. Sobre la segunda petición de información no se tuvo respuesta. Véase IFAI, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005, pp. 9 – 20.

protección de los datos personales en posesión de los sujetos obligados”⁶ para “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y a la plena vigencia del Estado de Derecho”.⁷

Otro de los objetivos que persigue esta ley es la reducción de la corrupción mexicana que, según la Asociación Mexicana de Estudios de Defensa del Consumidor, le cuesta a los mexicanos el equivalente al 20% del Producto Interno Bruto del país,⁸ y aunque se ha transitado un camino importante al respecto, el propio comisionado del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), Juan Pablo Guerrero, advirtió que no obstante los avances registrados en el acceso a la información en México “parecen no haber tenido impacto positivo en el problema de la corrupción en la administración pública federal”.⁹

Cabe señalar que los sujetos obligados según esta ley son solamente las entidades públicas (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), dejando a un lado a todas las empresas y organismos privados que manejan información personal.

El concepto de datos personales que maneja esta ley es bastante amplio pues se refiere a “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 se puede observar, el rango de información personal es sumamente amplio puesto que se refiere no sólo a características físicas, sino a las morales o emocionales, así como a su vida

⁶ Art. 4, fracc. III de la LAI.

⁷ Art. 4, fracc. VI de la LAI.

⁸ Véase Cevallos, Diego, *México: Transparency Law – A vaccine Against Corruption*, WL 6915685, June 12, 2003, p. 80.

⁹ Véase Periódico *La Jornada*, México, 10 de noviembre de 2006.

afectiva o familiar, además de incluir los llamados “datos sensibles” al hacer extensiva esta definición a opiniones políticas, religiosas, preferencias sexuales y estado de salud.

Aun cuando con la LAI se pretende fomentar el libre acceso a la información, existen límites en cuanto a la clase de información a la que se puede acceder, así prohíbe el acceso a la información personal de los individuos, estableciendo que solamente el titular de los mismos o su representante puede solicitarla¹⁰ y establece protección para la información que se considera reservada¹¹ y confidencial,¹² limitando su acceso. Esta ley determina que la información reservada puede permanecer resguardada hasta por doce años¹³ al término de la cual o cuando desaparezcan las causas que justifican esta clasificación, la información será puesta a disposición del público. La información confidencial se mantiene con éste carácter por un plazo indefinido.

El capítulo IV lo dedica específicamente a la protección de los datos, disponiendo que los sujetos obligados¹⁴ deberán de atender las solicitudes de corrección de los datos, dar a conocer sus políticas para el resguardo de los mismos, informar sobre los propósitos de su tratamiento, el deber de procurar que los datos sean exactos y actualizados, sustituir, rectificar o completar los datos, y garantizar las medidas de seguridad que se adopten para proteger la integridad de los mismos.¹⁵ Establece también que “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

¹⁰ Art. 24 de la LAI, p. 18.

¹¹ Por información reservada se entiende aquella que pudiera poner en peligro la seguridad nacional, menoscabar las relaciones internacionales, dañar la estabilidad financiera o monetaria del país, poner en peligro la vida de una persona, o cuando pudiera afectar seriamente la aplicación de una ley. Arts. 13 y 14 de la LAI.

¹² Se considera información confidencial la entregada como tal por los particulares y los datos personales. Art. 18 de la LAI.

¹³ Art. 15 de la LAI.

¹⁴ Entidades integrantes de la Administración Pública Gubernamental.

¹⁵ Art. 20, fracs. I, II, III, IV, V y VI de la LAI.

de autenticación similar, de los individuos a que haga referencia la información.¹⁶

III. EXCEPCIONES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA: INFORMACIÓN RESERVADA, CONFIDENCIAL, DATOS PERSONALES, INFORMACIÓN PARCIALMENTE RESERVADA

El propósito principal de la LAI consiste en que toda la información en poder de la entidad pública es accesible a cualquier persona, existen otras excepciones generales.¹⁷

a) Información reservada

Es aquella que se encuentra por un período determinado fuera del acceso público. Sólo podrá tener este carácter por un periodo máximo de doce años que se podrá ampliar el termino por otro igual, siempre y cuando cumpla con alguno de los requisitos siguientes: comprometer la seguridad nacional, menoscabar la conducción de las negociaciones, dañar la estabilidad financiera y monetaria del país, poner en riesgo la vida, a seguridad o la salud de cualquier persona, causar peligro a las actividades de verificación del cumplimiento de las leyes, prevención y persecución de los delitos, impartición de justicia, recaudación de contribuciones, operaciones de control migratorio, las estrategias procesales en procesos judiciales o administrativos, mientras las resoluciones no hayan causado estado, las que por disposición expresa sean consideradas por ley como tal, los secretos comerciales, industriales, fiscal, bancario, fiduciario, entre otros, las averiguaciones previas, los expedientes judiciales, o los procedimientos administrativos mientras no hayan causado estado, los procedimientos de los servidores públicos, en tanto no se haya dictado resolución definitiva, la que contenga opiniones, recomendaciones o puntos de vista que formen parte del proceso deliberativo de los servidores públicos en tanto no sea adoptada la decisión definitiva.

¹⁶ Art. 21 de la LAI.

¹⁷ La información que trataremos respecto a la información reservada y confidencial ha sido obtenida del capítulo III dentro del Título Primero de la LAI titulado “Disposiciones comunes para los sujetos obligados”.

En caso de que la autoridad niegue la información basándose en cualquiera de estos supuestos es necesario que funde y motive la causa de su proceder, es decir, que explique el fundamento legal y los motivos que se tuvieron para reservarla, así como el periodo por el que tendrá este carácter.

b) Información clasificada como confidencial.

Al momento de clasificar la información como confidencial, la autoridad pública debe de verificar el cumplimiento de una de las siguientes hipótesis: 1) que la información sea entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados (como en caso de solicitud de credencial de elector, o licencia de manejo); o, 2) que los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución, o comercialización en los términos de ley.

c) Datos personales

Los datos personales tienen en el ámbito de la ley una definición bastante extensa, ya que se refieren a todos los datos que hacen identificar a una persona, desde el número de teléfono, características físicas o emocionales, convicciones políticas, filosóficas, religiosas, preferencias sexuales entre otros aspectos que afecten su intimidad. A fin de que una autoridad pueda disponer de éstos tiene que haber de por medio consentimiento expreso por escrito.

Se podrán hacer públicos los datos personales en los siguientes casos:

- Cuando son necesarios para la prevención o el diagnóstico médico, la prestación de asistencia médica, o la gestión de servicios de salud, y no pueda recabarse autorización.
- Cuando son necesarios por razones estadísticas, científicas o de interés general previstas en la ley (previo procedimiento de disociación a fin de que no puedan asociarse los datos personales con el individuo que los proporcionó.

- Cuando se transmiten entre sujetos obligados entre dependencias y entidades, siempre y cuando se utilicen para el ejercicio de facultades propias de los mismos.
- Cuando exista una orden judicial
- A terceros cuando se contrate la prestación de un servicio que requiera el tratamiento de datos personales. Los terceros que tengan conocimiento de los mismos, no podrán utilizarlos para fines distintos de aquellos para los cuales se transmitieron.
- En los demás casos que lo regule una disposición legal.

Los derechos que están plenamente garantizados en la LAI son el de acceso, el de rectificación (mediante un escrito simple dirigido a la autoridad correspondiente en el que se haga notar el error y se acompañe una fotocopia de identificación oficial).

d) Información especialmente reservada

La LAI establece la posibilidad de que una información sea parcialmente reservada, es decir, las autoridades gubernamentales pueden prohibir el acceso al público de un documento completo o alguna de sus partes. Esta valoración tendrá que hacerse a través del comité de información, quien tendrá que valorar la entrega total o parcial de la información. Se estima que un documento puede estar abierto al público cuando contiene el 60% o más información disponible para el público.

IV. INSTITUTO FEDERAL DE ACCESO A LA INFORMACIÓN (IFAI)

La LAI también crea el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), el cual es un órgano descentralizado de la administración pública federal que comenzó sus operaciones en junio de 2003,¹⁸ con el objetivo principal de promover la cultura de transparencia, proteger el derecho de las personas de solicitar información gubernamental, resolver sobre las negativas de acceso a la información emitidas por autoridades gubernamentales, además de proteger los datos que el gobierno posee.

¹⁸ Art. 3 de la LAI.

Las dependencias gubernamentales harán de su conocimiento al IFAI el sistema de datos personales. Llama la atención que esta ley de transparencia no establece requisitos para solicitar información pública, ni el motivo para solicitarla, en cambio, sí lo hace para solicitar datos personales puesto que solamente los interesados o sus representantes podrán solicitar a las unidades de enlace o su equivalente, previa acreditación, sus datos personales que obren en los sistemas registrados, dicha información deberá proporcionarse en un plazo de diez días hábiles, de manera gratuita.¹⁹

Se contempla un recurso de revisión ante el propio IFAI cuando la dependencia o entidad gubernamental no entregue al solicitante los datos personales solicitados o lo haga en forma incomprensible, también cuando exista una negativa de la misma para efectuar las modificaciones o correcciones de sus datos.²⁰ La ley resulta omisa en el caso de que se entreguen indebidamente datos personales.

Es necesaria una Ley Federal de Protección de Datos Personales en México para subsanar las deficiencias que acabamos de mencionar de la LAI, para que exista una verdadera protección de la información personal contenida en registros tanto públicos como privados, además de establecer sanciones pecuniarias en caso del uso inadecuado de la información personal de los individuos.

Las consecuencias de no tener un marco jurídico que abarque la protección de los datos personales en el sector público como en el privado, ha tenido entre otros efectos:²¹

- 1) La comercialización y tráfico indiscriminado que realizan las empresas dedicadas a la especulación de datos personales;
- 2) Que los titulares de esos datos se encuentren en estado de indefensión ante tal situación, al no poder ejercer sus derechos de acceso y

¹⁹ Debiendo cubrir únicamente los gastos que se generen por su envío. No obstante, si una persona realiza una nueva solicitud respecto del mismo sistema de datos personales en un periodo menor de doce meses a partir de la última solicitud, se determinarán los gastos conforme a lo establecido por el artículo 27. Art. 24 de la LAI.

²⁰ Art. 5º de la LAI.

²¹ Gómez-Robledo, Alonso y Ornelas Nuñez, Lina, *Protección de datos en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal, México, UNAM, 2006*, p. 29.

corrección, al no ser informados sobre las bases de datos que existen y su finalidad y al ser discriminados o ver disminuidos sus derechos, y

3) Que el Estado no pueda garantizar la protección de datos personales a cualquier individuo.

Debido a la carencia de una ley específica en materia de protección de datos generales que incluya disposiciones que fijen reglas claras de protección de los derechos de privacidad de los individuos, se deja una puerta completamente abierta a la comercialización de absolutamente cualquier tipo de información personal en manos de las empresas, situación que impide también cualquier posibilidad de defensa, de resarcimiento de los daños e incluso de que se brinde importancia a la violación de la privacidad en los datos personales de los individuos. Si se carece de protección cómo se pueden garantizar estos derechos de privacidad cuando han sido vulnerados por empresas farmacéuticas o dedicadas a los medios de comunicación masiva, por mencionar algunos ejemplos.

Coincidimos plenamente con los puntos anteriormente señalados ya que la protección de datos personales constituye una necesidad para lograr una verdadera sociedad democrática, puesto que constituye el necesario punto de equilibrio entre el acceso a la información pública y la protección de la esfera privada del individuo.

VI. CONSIDERACIONES FINALES

Si bien es cierto que actualmente en nuestro país se reconoce un nuevo derecho fundamental, el derecho de acceso a la información y lo desarrolla en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, nos queda un camino bastante amplio por recorrer.

En materia de transparencia y acceso a la información la justicia no sólo se logra con la publicación de una ley o de una reforma constitucional, se logra en la medida que la sociedad haga uso de estas disposiciones, sea vigilante y demandante dentro del ámbito de sus respectivas competencias, y además conozca los límites de estos derechos sobretodo en lo que respecta a la invasión de derechos tan personalísimos como lo es el de la privacidad.

VII. FUENTES CONSULTADAS

Fuentes Bibliográficas

Martínez Martínez, Ricard, *Una aproximación a la autodeterminación informativa*, Madrid, Thomson Civitas, 2004.

Carpizo, Jorge y Villanueva Ernesto, “El derecho a la información. Propuestas de algunos elementos para su regulación en México”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Rivas Rodrigo, *Derechos Humanos. Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

Villanueva Ernesto, *Temas selectos de derecho a la información*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2004.

IFAI, *El derecho de acceso a la información en México: un diagnóstico de la sociedad*, México, IFAI, 2005.

Cevallos, Diego, *México: Transparency Law – A vaccine Against Corruption*, WL 6915685, June 12, 2003.

Gómez-Robledo, Alonso y Ornelas Nuñez, Lina, *Protección de datos en México: el caso del Poder Ejecutivo Federal*, México, UNAM, 2006.

Fuentes legales

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Fuentes Hemerográficas

Periódico *La Jornada*, México, 10 de noviembre de 2006.