

Comentarios sobre la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

Kate DOYLE

Hoy, la primera iniciativa de ley de acceso a la información en la historia de México se convirtió en Ley, después de que fue firmada por el presidente Vicente Fox Quesada en una ceremonia en la residencia oficial “Miguel Alemán” de Los Pinos. La firma viene después de la aprobación de la ley por unanimidad en ambas cámaras del Congreso mexicano el 30 abril de 2002, y marca el comienzo de esta histórica legislación, cuyo fin es garantizar el derecho del público a solicitar y recibir información del gobierno.

La Ley representa un término medio entre dos propuestas que se presentaron en el Congreso durante 2001. La primera fue producto del Grupo Oaxaca, una coalición de la sociedad civil, ésta se presentó ante el Congreso en octubre; el 6 de diciembre fue adoptada y apoyada por miembros de todos los partidos con representación en la Cámara de Diputados, excepto el Partido Acción Nacional del presidente Vicente Fox. La segunda propuesta la presentó al Congreso el gobierno mexicano, el primero de diciembre. (Una tercera propuesta, presentada en julio del año pasado por Luis Miguel Barbosa Huerta, diputado del Partido de la Revolución Democrática, se incorporó en la minuta de la iniciativa del Grupo Oaxaca.) En su mayoría, la redacción de la ley final proviene de la iniciativa del gobierno, pero con ciertos cambios importantes que se hicieron a raíz de las negociaciones proseguidas durante el debate sobre la Ley.

Derecho Comparado de la Información
número 2, julio-diciembre de 2003

KATE DOYLE

El producto final es una ley muy valiosa: bien concebida, articulada e inequívoca en sus esfuerzos por garantizar el derecho de los ciudadanos a obtener información sobre su Poder Ejecutivo. Supone el principio de la publicidad, definiendo toda la información del gobierno como pública (artículo 2o.), e instruyendo a todas las dependencias y entidades del gobierno a favorecer el “principio de la publicidad de la información” (artículo 6o.) por encima de la reserva. Obliga a las entidades a publicar de manera rutinaria y asequible toda la información que se refiera a sus funciones diarias, presupuestos, operaciones, personal, salarios, informes internos y celebración de contratos y concesiones (artículo 7o.). Les concede a los particulares el derecho de solicitar información que aún no se ha hecho pública por medio de un procedimiento nada complicado (artículo 40), además del derecho de recurrir en contra de la decisión de una entidad de denegar la información (artículo 49), y el derecho de llevarla entidad a juicio ante una tribuna si el recurso es rechazado.

En una cláusula especial e innovadora, la Ley distingue la información que se refiere a crímenes contra la humanidad o violaciones masivas de los derechos humanos como única, prohibiendo expresamente al gobierno a reservar tal información bajo cualquier circunstancia.

Si la aprobación de la Ley Federal de Acceso a la Información en México es motivo de celebración, a nivel estatal los avances en esta materia también son bastante alentadores. De hecho, una semana antes de la aprobación de la iniciativa nacional, el congreso estatal de Sinaloa aprobó su propia iniciativa de ley de acceso a la información —el texto de la cual, en ciertos aspectos, es aún mejor que el de la Ley Federal—. La decisión de Sinaloa ha despertado el interés de muchos otros estados mexicanos en redactar y aprobar estatutos locales pare-

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

cidos; durante la última semana de abril de 2002, el gobernador de Michoacán, Lázaro Cárdenas Batel, convocó una reunión de un día entero en Morelia, la capital del estado, para profundizar en el asunto.

1. Examinando la Ley Federal

Los objetivos más amplios de la nueva ley nacional mexicana se plantean en el artículo 4o. Entre ellos están: “Transparentar la gestión pública”, “favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos” de manera que puedan evaluar el desempeño de las entidades del gobierno, y “contribuir a la democratización de la sociedad mexicana y la plena vigencia del Estado de derecho”.

A pesar de que la Ley establece de manera explícita las obligaciones de la transparencia del Ejecutivo, sus esfuerzos para establecer las mismas obligaciones para el Congreso y la judicatura carecen de entusiasmo. De por sí, esto no es motivo de preocupación; la mayoría de los especialistas en la Ley de Acceso a la Información concuerdan en que los requisitos de la transparencia en cada uno de los tres poderes el gobierno son distintos, y deben tratarse a través de legislación distinta. Pero los activistas de la transparencia en México deben empezar inmediatamente a contemplar la clase de reglamentos que se necesitan para el Congreso y el Poder Judicial, y luego abogar para que éstos se conviertan en Ley. La judicatura, ampliamente reconocida como disfuncional, corrupta y cerrada, necesita nuevos criterios de transparencia para abrir sus operaciones al escrutinio público con urgencia especial.

Las garantías de protección de la privacidad también merecen legislación aparte, aunque la nueva Ley sí les concede un capítulo largo y bien elaborado (primer título, capítulo IV, “Protección de los datos personales”).

KATE DOYLE

No todos los temas que surgieron en las negociaciones previas al voto del Congreso en abril se han resuelto, y la ley final tiene sus puntos débiles. La Ley procura aplicar los mismos criterios de transparencia a todas las instituciones gubernamentales y cuasigubernamentales mexicanas, incluso el Instituto Federal Electoral, las universidades nacionales y los intereses comerciales del gobierno federal, como el gigante petrolero Pemex, entre otras, pero los reglamentos les quedan cortos en algunos casos. Por ejemplo, los partidos políticos están obligados a divulgar las auditorías gubernamentales y los informes que entreguen al Instituto Federal Electoral, aunque no están obligados a publicar información sobre sus fuentes de financiación. (El público sí puede solicitar esta información a través de la Ley.)

Los artículos 13 y 14 contienen las excepciones a la divulgación. El artículo 13 enumera cinco categorías de información considerada sujeta a reserva, incorporando el concepto de “daño” —es decir, la información se reserva sólo en el caso de que su divulgación pueda causar daños identificables—. Al nivel más general, las categorías de reserva son: seguridad nacional, relaciones internacionales, estabilidad económica, vida personal e investigaciones penales mientras siguen su curso. El artículo 14 enumera otras seis categorías de información que también se consideran exentas.

Sólo el tiempo dirá cómo las entidades interpretarán estas once excepciones, pero por el momento deben provocar ciertas inquietudes. Primero, la Ley incluye una cláusula que proviene de la iniciativa original de Fox, la cual exime toda información cuya divulgación pudiera “dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país” (13, III): una protección potencialmente muy amplia, dependiendo de la interpretación que le dé la entidad. Se-

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

gundo, se les concede a los órganos judiciales y policiales posibilidades muy amplias de reservación de sus archivos, hasta los que contengan información relacionada con “investigaciones anteriores” (14, III) y documentos tribunales “cuando no hayan causado estado” (14, IV). Finalmente —lo cual es una gran decepción— la Ley exime por completo todo registro del proceso deliberativo interno del gobierno, reflejando opiniones, recomendaciones y puntos de vista (14, VI). Este punto marca un contraste fuerte con la historia detrás de la excepción comparable en la Ley de Libertad de la Información estadounidense (excepción 5), la cual ha obligado al gobierno a separar y divulgar toda información de carácter expositivo que contengan estos registros. La ley mexicana sí requiere que las decisiones finales se documenten y publiquen.

La ley de México contiene una innovación significativa, sin equivalente en la legislación estadounidense. Después de enumerar las excepciones en el artículo 14, el texto declara que “No podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad”. Tomando en cuenta la reserva que hasta hoy distorsiona nuestra pretensión de eventos históricos como la masacre castrense de estudiantes en la Plaza Tlatelolco de la ciudad de México en 1968, o el papel de las fuerzas de seguridad del Estado en “desaparecer” a cientos de guerrilleros y activistas no violentos mexicanos en los años setenta, esta cláusula tan extraordinaria de la nueva ley podría facilitar clarificaciones importantes, además de mayor rendición de cuentas.

La Ley establece la creación de órganos gubernamentales para implementar los nuevos reglamentos de transparencia. Cada entidad creará una “unidad de enlace” como oficina administrativa encargada publicar información

KATE DOYLE

abierta, además de responder a las solicitudes de particulares. Un nuevo Comité de Información supervisará los procedimientos de divulgación de la entidad y asegurará que la unidad de enlace responda de manera correcta al público. También está encargado de supervisar los criterios de reservación de información y las decisiones de divulgar o denegar la información dentro de la entidad, así como organizar los documentos en poder de la entidad para archivarlos. Según el artículo 17, se les obliga a las entidades a elaborar un índice de sus archivos reservados, organizado por tema, y publicarlo cada año —una mejora significativa a la ley estadounidense—.

Respecto a las unidades de enlace y los comités de información, puede ser motivo de inquietud el hecho de que la Ley establece que se crearán y manejarán con el patrimonio ya existente de la entidad; no se le asignará fondos adicionales para este propósito, lo cual podría provocar resentimientos y resistencias burocráticos contra los nuevos órganos.

Para implementar la Ley al nivel nacional, se le requiere al gobierno establecer un nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. El Instituto jugará un papel crítico en este proceso porque vigilará el proceso de acceso a la información en todos sus aspectos. En las entidades, el Instituto ayudará a establecer criterios para la reserva, proporcionará capacitación y apoyo técnico sobre la forma de publicar información abierta y responder a solicitudes, creará directivas para el manejo de datos personales, avisará a las contralorías internas en casos de supuesta infracción de la Ley y recibirá informes de éstas. Para los solicitantes, el Instituto orientará a los particulares sobre la forma de buscar información y hacer solicitudes, además de recibir sus recursos de revisión. Finalmente, estará encargado de educar tanto a los particulares como a los servidores públicos sobre la nueva garantía, preparar

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

una guía de acceso a la información federal y producir un informe anual al Congreso sobre la capacidad de respuesta del gobierno.

Aunque la administración de Fox quería escoger y nombrar a los siete comisionados del Instituto sin intromisión ajena, el Grupo Oaxaca pudo negociar un papel para el Congreso en este proceso, así que ahora el Senado mexicano podrá rechazar una nominación presidencial por medio de un voto mayoritario (artículo 34). A diferencia de las unidades de enlace y los comités de información, el Instituto tendrá un rubro propio en el presupuesto federal.

Otros aspectos de la nueva Ley de Acceso a la Información incluyen:

- Plazo para la reserva: según el artículo 15, el gobierno está obligado a abrir sus archivos reservados 12 años después de su creación (un término medio entre el plazo de 20 años en la iniciativa de Fox y el de 10 años en la iniciativa del Grupo Oaxaca —y a compararse con el plazo de 25 años en la ley estadounidense)—.
- Fechas límite: se les obliga a las entidades a responder a una solicitud dentro de 20 días hábiles, y entregar los documentos pertinentes dentro de los diez días hábiles siguientes.
- Documentos: tanto las solicitudes de los particulares como las respuestas del gobierno serán públicas ellas mismas, y las entidades están obligadas a poner los documentos resultantes a la disposición de todos y en una forma accesible (otra mejora a la ley estadounidense).
- Cuotas de acceso: el capítulo V de la nueva ley resuelve el problema de las cuotas quitando el costo

KATE DOYLE

de la búsqueda. Solamente los costos de reproducción y entrega de los documentos se cobrarán.

- Positiva ficta: el artículo 53 resuelve a favor de la propuesta del Grupo Oaxaca la cuestión del significado de la falta de respuesta por parte de las entidades. Según la Ley, la falta de respuesta se considera una respuesta afirmativa a la solicitud, poniendo en marcha el proceso y las fechas límite que corresponden a una respuesta positiva, con la ventaja adicional de un procedimiento acelerado.
- Posibilidad de repetir una solicitud: en el artículo 60 se les concede a los particulares nuevas oportunidades para apelar la decisión de una entidad de reservar información cuando haya pasado un año desde la decisión original.

2. La Ley del Estado de Sinaloa

La ley sinaloense de acceso a la información contiene varias disposiciones bastante más avanzadas que las de la Ley Federal. Una de ellas es de interés especial: la que establece la obligación del Estado a educar a sus ciudadanos sobre el nuevo derecho a la información. Esta obligación se detalla en el capítulo III, “Promocionando la transparencia”.

En el artículo 13, la Ley establece la obligación de las entidades estatales a capacitar a sus oficiales en materia del derecho a la información y *habeas data*, por medio de “cursos, seminarios, talleres y cualquier otro método de enseñanza o entrenamiento que se considere apropiado”. El artículo 14 se dirige al sistema escolar:

Planes y programas de estudio para la educación básica, primaria, secundaria y normal, además de la capacitación de maestros de la educación primaria deben incluir instrucción

LEY DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

en la importancia del derecho de acceso a la información pública y el derecho de *habeas data* para una sociedad democrática.

La Comisión Estatal de Acceso a la Información Pública de Sinaloa (equivalente al Instituto establecido por la Ley Federal) está obligada a asistir en la elaboración de programas y materiales didácticos para las escuelas. Finalmente, el artículo 15 requiere que las universidades del estado, tanto públicas como privadas, incluyan en sus programas apartados sobre el derecho a la información y *habeas data*, con la ayuda de la Comisión.

La ley sinaloense puede servir como una forma muy interesante de comprobar la capacidad del gobierno para legislar cambios culturales, ya que más allá de los nuevos requisitos de transparencia previstos en la iniciativa, la Ley también aspira a cambiar las actitudes y expectativas del pueblo hacia su gobierno, educándolo en sus derechos y las obligaciones del gobierno hacia el pueblo.

3. Conclusión

La sociedad civil mexicana ha marcado un hito histórico aprobando tales leyes —federal y estatales— de acceso a la información. Ellas representan el logro supremo de la larga campaña por la transparencia y la responsabilidad gubernamentales en México, una campaña que en verdad empezó en los años setenta, con esfuerzos para reformar la Constitución mexicana y así asegurar el derecho a la información como una garantía constitucional del pueblo. La nueva redacción del artículo 6o. de la Constitución se aprobó en 1977.

Desde ahora, el gobierno tiene exactamente un año para hacer los cambios institucionales previstos en la Ley y preparar a sus servidores públicos antes de que tome

KATE DOYLE

efecto. Sin embargo, los periodistas y editores; académicos, abogados, activistas de la transparencia y organizaciones de interés público que lucharon por el acceso a la información por lo mismo, tienen sólo un año también. El éxito o el fracaso de la implementación de la Ley dependen tanto de la participación constante de la sociedad civil mexicana como de las acciones gubernamentales.

En México, el Poder Ejecutivo históricamente ha prevalecido por encima de un Congreso débil, un sistema judicial disfuncional y una prensa manipulada; sus ciudadanos tienen poca costumbre en reivindicar —y recibir— sus derechos. Hoy, el público mexicano aún no tiene acceso a información sobre las formas más fundamentales en las que las acciones gubernamentales afectan la vida diaria, y temas como los presupuestos de escuelas locales, las estadísticas sobre el crimen, la reducción de la contaminación, los salarios de los servidores públicos, la cantidad de oficiales policiacos, los contratos celebrados y mucho más siguen inalcanzables para el ciudadano común. A fin de que la nueva Ley de Acceso a la Información de México sea efectiva, los mismos grupos de la sociedad civil que se organizaron para luchar por ella, ahora deberán movilizarse para educar a la gente sobre cómo el uso de este derecho los puede beneficiar.